NORWAY

Venskabsgave fra Forfatteren

Norges nuværende Statsforfatning.

Af

T. H. Aschehoug.

Anden gjennemseede og forøgede Udgave.

Andet Bind.

Christiania.
P. T. Mallings Boghandels Forlag.
Udleveringslager for Danmark hos M. Nordentoft.

Indholdet af Omslagets øvrige Sider bedes bemærket.

Subskriptions-Indbydelse

paa

Norges nuværende Statsforfatning.

Af

T. H. Aschehoug,

Professor.

. Anden gjennemseede og forøgede Udgave.

(Med Forfatterens Portræt).

Undertegnede Boghandel giver sig herved den Ære at indbyde til Subskription paa en ny Udgave af Professor Aschehougs betydningsfulde Værk om vort Lands nuværende Statsforfatning.

Foruden mange mindre Tillæg og Rettelser vil Værkets første Del, der nu er under Pressen, indeholde flere nye og vigtige Ting bl. a. en Prøvelse af den i Professor O. Alins Skrift om Unionen mellem Sverige og Norge udviklede Opfatning af Unionens Tilblivelse og Væsen, ligeledes en udførlig Fremstilling af de ved Loven af 21 April 1888 givne nye Forskrifter om Statsborgerretten samt de herved fremkaldte i flere Henseender meget vigtige praktiske Spørgsmaal, en ny Fremstilling af Reglerne om Stemmeretten, Valgvæsenet og Storthingsfuldmagternes Prøvelse.

Til Veiledning for dem, der ikke kjender Værket, hidsættes følgende Uddrag af Dhr. Professor Matzens og Assessor Holbergs Anmeldelser i «Nordisk Tidsskrift» og i «Tidsskrift for Retsvidenskab».

Nordisk Tidsskrift: «Det er et højst taknemmeligt æmne, bogen omhandler: ingen, som blot har læst det første bind, kan værge sig mod erkjendelsen af, hvor interessant i og for sig den norske forfatningsret er. Trods

NORGES
NUVÆRENDE STATSFORFATNING.

AF

T. H. ASCHEHOUG.

ANDEN GJENNEMSEEDE OG FORØGEDE UDGAVE.

ANDET BIND.

CHRISTIANIA.
P. T. MALLINGS BOGHANDELS FORLAG
1892.

Johannes Bjørnstads Bogtrykkeri. 1892.

Indhold.

Fjerde Afsnit. Storthinget.

(Fortsat fra første Bind).

Cap. 30. Det samlede Storthings Forretningskreds.

Cap. 31. Storthingets Forretningsorden.

Femte Afsnit. Magtfordelingen.

Cap. 33. Oversigt.

Cap. 34. Statsmagternes indbyrdes Forhold.

Cap. 35. Den lovgivende Magt.

Side.

Cap. 39. Meddelelser af Forrettigheder og Fritagelser fra Lovene.

Cap. 40. Kongens Benaadningsret.

Cap. 41. Beskatningsmyndigheden.

Cap. 42. Statslaan.

Cap. 43. Statens Eiendomme og Regalier.

Cap. 44. Bevilgningsmyndigheden.

Cap. 45. Kongens Ret til at forvalte Statscassen.

Side.

Cap. 46. Fastsættelsen af Gager, Pensioner og Appanager.

Cap. 47. Sanction af almindelige Storthingsbeslutninger.

Cap. 51. Statstjenerne.

Cap. 52. Kirken.

Cap. 53. Krigsmagten.

Cap. 54. Forholdet til fremmede Magter.

Capitel 30.

Det samlede Storthings Forretningskreds.

§ 1. Det er alene for Lovforslag, Grundloven foreskriver Behandling i Odelsthing og Lagthing.

Herved fremkommer det Spørgsmaal, hvorvidt der gives Forretninger eller Anliggender, som efter Grundloven høre under det samlede Storthing, altsaa ikke under nogen enkelt af dets Afdelinger, men som dog ikke kunne afgjøres gjennem Lovbeslutninger eller dog ikke nødvendigen behøve at afgjøres paa saadan Maade. Et bekræftende Svar paa dette Spørgsmaal medfører, at Storthinget maa constitueres ikke blot i tvende Afdelinger, altsaa efter Tokammersystemet, men ogsaa som Fællesforsamling, altsaa efter Eetkammersystemet.

Besvarelsen af dette Spørgsmaal bliver ikke blot bestemmende for Magtens Deling, mellem det samlede Storthing paa den ene Side, Odelsthing og Lagthing paa den anden, men faaer ogsaa i visse Henseender Indflydelse paa Udstrækningen af den kongelige Myndighed. Lovbeslutninger kunne nemlig ved fortsat Gjentagelse efter § 79 blive gjældende uden Sanction af Kongen. Til andre Storthingsbeslutninger har han enten et absolut eller intet Veto. Og medens Kongens Ret til at give provisoriske Anordninger efter Grl.s § 17 maa udøves saaledes, at den ei kommer i Strid med de af Storthinget givne Love, danne andre Storthingsbeslutninger ingen Skranke for den Kongen ved sidstnævnte Paragraph tillagte Myndighed [1]).

---

[1]) Af denne Grund var nærværende Capitel i forrige Udgave indtaget i Afsnittet om Magtfordelingen. Sin rette systematiske Plads har det dog her.

§ 2. Grundloven indeholder, som før sagt, ingen almindelig Bestemmelse om, hvilke Gjenstande der kunne eller skulle ordnes ved Lov. Derimod har det været paastaaet, at den middelbart afgjør Sagen, nemlig ved at fastsætte, hvilke Gjenstande der høre under det samlede Storthing. Man har nemlig troet, at dette maa udføre enhver Function, som Grundloven ved særskilt Forskrift tillægger Nationalrepræsentationen uden at tilkjendegive, at den skal udøves gjennem Lovgivning eller tilkomme Odelsthinget.

Til Hjemmel for denne Mening kan man ikke paaberaabe sig, at Grundloven overalt, hvor den ved særskilt Bestemmelse tillægger Nationalrepræsentationen en Function (f. Ex. i §§ 19, 25 og 112), siger, at den tilkommer «Storthinget». Thi Grundloven udtaler i § 49, at Storthinget bestaaer af Odelsthinget og Lagthinget, og hvor den vil betegne Plenum i Modsætning til Afdelingerne, siger den «hele Storthinget» eller «det samlede Storthing», see §§ 76 og 77. Det er desuden klart, at Grundloven paa flere Steder ved Udtrykket «Storthinget» mener saavel Afdelingerne som Plenum, see §§ 17, 79, 84 og 85.

Stærkere Støtte synes den omhandlede Forestilling at finde deri, at Grl.s § 75, efterat have tillagt Storthinget Retten til at give og ophæve Love, har fundet det fornødent at sige, at det tilkommer Storthinget at paalægge Skatter, aabne Laan paa Rigets Credit, bevilge de til Statens Udgifter fornødne Pengesummer o. s. v. Thi herved kan den synes at have tilkjendegivet, at disse Rettigheder ere særskilte, fra den lovgivende Magt forskjellige Myndighedsarter, der ei maa udøves paa samme Maade som den og følgelig alene kunne udøves af det samlede Storthing[1]). Denne Slutning holder imidlertid ikke Stik. Den lovgivende Myndighed har efter en fra gammel Tid gjængs Terminologi, der ogsaa er fulgt i vor Grundlov, sine Modsætninger i den udøvende og den dømmende Magt. Inddelingsgrunden er her Myndig-

---

[1]) Storth. Forh. 1824, Juni, Side 96 ff.; 1827, Marts, Side 119 ff., Stang 323—324 og 384—387.

hedsarternes indre Væsen samt den deraf flydende Forskjel i de Former, hvorunder de udøves. Derfor have tidligere tydske Statsretslærere kaldt den lovgivende, udøvende og dømmende Magt formelle Høihedsrettigheder. Men Statsmyndigheden kan ogsaa inddeles efter de Gjenstande, paa hvilke den bringes i Anvendelse. Efter denne Inddelingsgrund skjelner man mellem Myndigheden til at paalægge Skatter, Myndigheden til at bevilge Statens Udgifter, til at naturalisere fremmede, udnævne Embedsmænd, organisere Retspleien, Kirken og andre Institutioner, befale over Krigsmagten, indgaa Forbund med fremmede Stater, erklære Krig og slutte Fred o. s. v. Dette er, hvad man har kaldt materielle Høihedsrettigheder[1]). Mellem disse Myndighedsarter paa den ene Side og den lovgivende eller udøvende Magt paa den anden, er der i Begrebet intet Modsætningsforhold. At Grundloven ved Siden af den lovgivende Magt tillægger Storthinget visse ved deres Gjenstand bestemte Myndighedsarter, er følgelig efter Sagens Natur ingen Hindring for, at disse udøves gjennem Lovbeslutninger. Det bedste Beviis herfor er, at dette er den brugelige Fremgangsmaade i andre Lande. Saaledes i England, hvor enhver Parliamentsact er Lov og istandbringes paa samme Maade, hvad enten den angaaer private Retsforhold, ordner Rettergangen, fastsætter Straffe, bestemmer, hvorledes en Statseiendom skal anvendes, bevilger Statsudgifter eller bemyndiger Kongen til at optage Statslaan, alene med den Forskjel, at alle finantsielle Love først maa foreslaaes Underhuset, og at visse specielle Love forberedes i særegne Former. Beskatnings- og Bevilgningsmyndigheden o. s. v. ere altsaa Dele af den lovgivende Myndighed, ligesom Retten til at udnævne Embedsmænd, slutte Tractater, erklære Krig o. s. v. ere Dele af den udøvende Magt. Dette System er i Hovedsagen optaget i næsten alle andre Lande, idet Sverige, saavidt vides, danner den eneste Undtagelse af Betydning. Navnlig maa mærkes, at Begrebet om den lovgivende

[1]) See f. Ex. Zöpfl, deutsches Staatsrecht, § 270, Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie, § 44 No. III Noten, og paafølgende Indledning til § 45, samt de der citerede Værker.

Myndighed havde samme vide Omfang i den Forfatning, som just i dette Punkt er vor Grundlovs fornemste Kilde, den franske Constitution af 3 Sept. 1791. I den Oversættelse, hvori denne forelaa for Constitutionscomiteen paa Eidsvold, lød Afdeling III, Cap. III, Sect. 1, Art. 1 saaledes:

«Constitutionen overdrager ene til det lovgivende Corps «følgende Magt og Forretninger:

«1) at foreslaa og decretere Love; Kongen kan alene ind«byde det lovgivende Corps til at tage en Gjenstand under «Overveielse,

«2) at bestemme de offentlige Udgifter,

«3) at fastsætte de offentlige Udgifter og bestemme, hvori «de skulle bestaa, hvormange de skulle være, hvorlænge ved«vare, hvorledes hæves» o. s. v.

Derpaa bestemte tredie Section: i Art. 1, at alle det lovgivende Corpses Decreter (med Undtagelse af de i Art. 7 nævnte) skulde forelægges Kongen til Sanction, i Art. 6, at de Decreter, som sanctioneredes af Kongen eller vare antagne af tre paa hinanden følgende Nationalforsamlinger, skulde have Lovs Kraft og føre Navn af Love, i Art. 8, at ogsaa de Decreter, som angik Paalæg af, Henstand med eller Oppebørsel af Skatter, skulde kaldes Love, uagtet de ikke tiltrængte Sanction.

At Constitutionscomiteen paa Eidsvold havde samme Opfatning af den lovgivende Myndighed, synes at fremgaa af det Forslag, den forelagde for Rigsforsamlingen og dettes Forhold til det Adler-Falsenske Udkast[1]).

§ 3. Det Adler-Falsenske Udkast gjennemførte Tokammersystemet saa fuldstændigt, som det paa nogen Maade var muligt, naar det første Kammers Medlemmer skulde vælges af selve Nationalrepræsentationen. Vel skulde efter § 72 Rigsforsamlingen aabnes af Kongen, strax Repræsentanterne vare samlede, og førend den deelte sig i Odels- og Lagmandsthing. Men Valget af Lagmænd var den eneste For-

---

[1]) Jvfr. Ugeblad for Lovkyndighed, Statistik og Statsøkonomi, I, 337 følg.

retning, som Udkastet vilde have henlagt til den udeelte Rigsforsamling. Denne skulde ikke engang constituere sig som Eenhed, hvorimod Odelsthinget og Lagmandsthinget skulde constituere sig særskilt, § 98. Hvert af dem skulde vælge sine egne Embedsmænd, vedtage sit eget Reglement, ja endog prøve sine Medlemmers Fuldmagter, see §§ 102, 103 og 105 a. Bortseet fra disse Bestemmelser samt § 209, som henlagde Decisionen af Statsregnskaberne udelukkende under Odelsthinget, var det undtagelsesfri Regel, at enhver under Rigsforsamlingen henhørende Sag skulde behandles og afgjøres særskilt i ethvert af Thingene. Dette fremgaaer af § 80, som forudsætter, at et Forslag altid maatte fremkomme enten i Odelsthinget eller i Lagmandsthinget og altsaa ikke tilsteder, at noget Forslag fremsættes eller behandles i den samlede Repræsentation. Samme Tanke kommer tilsyne i § 79. Efterat den foregaaende Paragraph paa lignende Maade som nu Grundlovens § 75 havde opregnet Rigsforsamlingens Functioner, sagde nemlig § 79: Ved Deliberationer har det ene Thing negativ Stemme mod det andet. Naar enten Lagmandsthinget eller Odelsthinget havde antaget et Forslag om hvilkensomhelst Gjenstand, som ikke hørte til de forhen nævnte, det enkelte Things Raadighed undergivne, saa kaldtes Beslutningen et Decret og maatte ufortøvet tilstilles det andet Thing til Behandling, § 84. Hvis Decretet ikke tilsidst blev antaget af dette Thing, saa kom ingen gyldig Beslutning istand. Udkastet tillod ikke begge Thing at træde sammen for ved fælles Afstemning at tilveiebringe en positiv Afgjørelse. Antog det andet Thing Decretet uforandret eller med Forandringer, som bifaldtes af det Thing, hvor Sagen først var behandlet, saa oversendtes Decretet til Kongen, og hvis han sanctionerede det, saa blev det Lov, § 92. Dette gjældte om alle Rigsforsamlingens Beslutninger, uanseet deres Gjenstand. Retten til at paalægge Skatter, til at bevilge Udgifter vedkommende Forsvarsvæsenet, til at revidere Gager og Pensioner, bestyre Pengevæsenet og aabne Laan paa Rigets Credit var efter Udkastet en Deel af den lovgivende Myndighed, ikke særskilte, denne sideordnede Myndigheder. Vistnok begynder Udkastets Cap. III A § 69 med at tillægge Rigsfor-

samlingen den lovgivende Magt; dernæst indrømmer det i § 78 Rigsforsamlingen de nævnte finantsielle Rettigheder, og senere har det tvende Paragrapher (104 og 105), som udgive sig for at bestemme, hvilke Functioner og Rettigheder der skulde tilkomme ethvert af Thingene. Men om man deraf drog den Slutning, at de i § 78 nævnte Functioner skulde udøves af den samlede Nationalrepræsentation og de derom fattede Beslutninger ikke forelægges Kongen til Sanction eller blive Love[1]), saa vilde dette være en Feiltagelse. Udkastets §§ 105 b og 208 bestemte udtrykkelig, at Forslag om Skattepaalæg skulde fremsættes i Odelsthinget og undergaa særskilt Behandling der og i Lagmandsthinget, samt at Beslutningen skulde forelægges Kongen til Sanction og ved denne blive Lov. Som § 211, jvfr. § 210, viser, skulde ogsaa Bevilgningen af Statens Udgifter skee ved Lov.

§ 4. Det Forslag, Constitutionscomiteen paa Eidsvold forelagde Rigsforsamlingen, sluttede sig, hvad det heromhandlede Stykke angaaer, i det hele taget til det Adler-Falsenske Udkast. Comiteen udelod dog den i sig selv urimelige Forskrift, som Udkastet havde opstillet, at Odelsthinget og Lagthinget, hvert for sig, skulde prøve sine Medlemmers Fuldmagter. Deraf fulgte, at det samlede Storthing efter Constitutionscomiteens Udkast maatte udføre denne Forretning samt vistnok ogsaa afgjøre alle andre Spørgsmaal vedkommende Valgene, navnlig Paakjendelsen af Forfald og Stemmeretstvistigheder. Ligeledes maatte Forretningsordenen istandbringes ved Beslutning af det samlede Storthing. Ellers vilde man have været udsat for, at de fornødne Bestemmelser ikke vare komne istand, eller at Odelsthingets og Lagthingets Reglementer vare komne i Strid med hinanden. Men forøvrigt røber Constitutionscomiteens Forslag intet Spor af den Tanke, at Odelsthing og Lagthing skulde kunne træde sammen til fælles Afgjørelse af nogensomhelst Sag. Navnlig var saadant ikke tilladt i de Sager, angaaende hvilke Odelsthing og Lagthing ei kunde blive enige. Det Paabud derom,

---

1) Jvfr. Dunker om den norske Constitution, Side 6—7.

Grundlovens § 76 nu indeholder, fandtes ikke i Constitutionscomiteens Udkast. Dettes Forskrifter om Fremgangsmaaden ved Grundlovsforandringer indeholdt intet, som fremtvang Behandling i det samlede Storthing. Forslaget sagde vistnok ikke udtrykkeligt, at alle Sager skulde afgjøres i Odelsthing og Lagthing. En saadan Udtalelse var imidlertid ogsaa overflødig, da det i Forslagets § 78 (Grl.s § 49) var sagt, at Storthinget skulde bestaa af Odelsthing og Lagthing, samt umiddelbart derpaa, i Forslagets § 79 (Grl.s § 73), at ethvert Thing skulde holde sine Forsamlinger særskilt. Følgen deraf maatte blive, at det samlede Storthing efter Comiteens Forslag ikke kunde fatte Beslutning om andre Anliggender end saadanne, hvis Behandling i Odelsthing og Lagthing kom i bestemt Strid med Sagens Natur.

Den Paragraph, hvori Constitutionscomiteen opregner Storthingets Functioner (§ 81), havde i alt væsentligt den samme Affatning som Grl.s § 75. Af det ovenfor udviklede fremgaaer saaledes, at Constitutionscomiteen ved først at tillægge Storthinget Retten til at give og ophæve Love, dernæst Ret til at paalægge Skatter, aabne Laan paa Rigets Credit, bevilge Statsudgifter, revidere Gager og Pensioner ikke har havt til Hensigt at unddrage disse Gjenstande fra Lovgivningens Omraade, men tvertimod med mere eller mindre klar Bevidsthed maa have forudsat, at disse Rettigheder skulde udøves i Odelsthing og Lagthing, hvilket vil sige ved Love[1]). Hverken Constitutionscomiteens Udkast eller Grundloven tænker sig nemlig nogen Beslutning vedtagen i begge Afdelinger, uden at den derved bliver Lovbeslutning.

Tokammersystemets Gjennemførelse paa den Maade, Co-

---

[1]) Det juridiske Facultets Fleertal har udtalt en noget afvigende Opfatning og sagt, at om Constitutionscomiteens Fleertal har havt denne Mening, saa har den neppe været klart bevidst eller stærkt rodfæstet, Storth. Forh. 1881, II b, S. No. 20, Side 50. Sandsynligviis har dette Spørgsmaal slet ikke været reist inden Comiteen, idet denne har indskrænket sig til at drøfte Grundene for og imod det rene Tokammersystem.

miteen havde tænkt sig, vilde vistnok i flere Henseender have kunnet lede til Uleiligheder.

Først og fremst vilde det være blevet vanskeligere at erholde de ønskelige Bevilgninger, naar der til dem skulde indhentes Samtykke af begge Afdelinger. Dette er imidlertid ikke andet end en almindelig Indvending mod Tokammersystemet. Det gjælder overalt, at Bevilgningerne vilde gaa lettere, hvis begge Kamre skulde afgjøre dem ved Fællesvoteringer.

Endvidere lader det sig sige, at den Bestemmelse i Grl.s § 17, hvorefter Kongen kan give provisoriske Anordninger om Told, vilde faa overmaade lidet at betyde, hvis Toldpaalæggene skulde skee ved Lov, thi i saa Fald vilde Kongen efter den af Rigsretten antagne Fortolkning ei gjennem provisorisk Anordning kunne nedsætte dem.

Endelig kan det indvendes, at Grl.s § 75 i, der i Udkastet lød: «Det tilkommer Storthinget at revidere Civil- og «Militaretatens Gage- og Pensionslister og gjøre deri de For«andringer, der findes fornødne», ved sine Udtryk langt snarere tyder paa en Afgjørelse i det samlede Storthing end paa en Behandling efter § 76, i hvilket sidste Fald den af Regjeringen forelagte Liste maatte behandles som Lovproposition. Men denne Indvending taber al Vægt, naar det bemærkes, at Udtrykkene saagodtsom Ord til andet ere tagne af det Adler-Falsenske Udkast, hvis Tanke det ubestrideligen var, at Revisionen skulde skee ved Lovbeslutninger.

Overhovedet vise disse Indvendinger ikke mere end, hvad man paa Forhaand kan vide, nemlig at det i stor Skynding tilblevne Udkast fra Constitutionscomiteen ikke kunde være gjennemtænkt og affattet med den alleryderste Nøiagtighed. Hvis det havde været Comiteens Hensigt, at Skattepaalæggene og de øvrige ovenfor nævnte Gjenstande skulde behandles i det samlede Storthing, saa vilde dens Udkast have lidt af andre og meget uforklarligere Mangler. Under denne Forudsætning lader det sig nemlig ikke begribe, hvorledes Comiteen kunde have undladt udtrykkelig at udtale en saadan Regel og at foreskrive, hvem der skulde være forslagsberettiget i det samlede Storthing, hvorledes

Sagerne der skulde behandles og fremfor alt, hvorvidt de Beslutninger, denne Forsamling fattede, trængte til kongelig Sanction, og af hvad Beskaffenhed det kongelige Veto her skulde være. At Constitutionscomiteens Udkast taug herom, kan derimod forstaaes, naar den tænkte sig, at Storthingets Beslutninger i Almindelighed skulde fattes i Odelsthing og Lagthing, følgelig som Lovbeslutninger.

Grundene til, at Constitutionscomiteen ikke blev staaende ved at tillægge Storthinget Retten til at give og ophæve Love, men fandt det nødvendigt at omhandle de øvrige i § 75 nævnte Rettigheder, ere ikke vanskelige at opdage. Havde Grundloven ei særskilt omhandlet Beskatningsmyndigheden, vilde den vel ikke destomindre tilkommet Storthinget, thi ethvert Skattepaalæg er efter sin Natur en Lov. Men Storthinget vilde da have kunnet paalægge Skatter for saa lang Tid, det havde fundet forgodt. Bestemmelsen i § 75 b var ligefrem fornøden for at afgjøre, at Kongen ei paa egen Haand maatte optage Statslaan. Paragraphens Bogstav c henlægger Pengevæsenet ikke blot under Storthingets lovgivende Myndighed, men under dets umiddelbare Control. Var Bogstav d ikke skrevet, saa vilde det have været vanskeligt at negte Kongen Ret til raade over Statscassens Midler efter eget Tykke, forsaavidt deres Anvendelse ei var bestemt ved Lov. Samme Paragraphs Bogstaver e og i indeholde flere selvstændige Regler, først og fremst den vigtige Forudsætning, at disse Udgifter skulle fastsættes for længere Tid end Budgetterminen. Hvis Bogstaverne f, g, h og k ikke vare optagne, vilde Storthinget ikke havt de der omhandlede Rettigheder.

§ 5. Der er saaledes ingensomhelst Vanskelighed ved at paavise Storthingets Adgang til at udøve Beskatningsmyndigheden og de øvrige statsfinantsielle Rettigheder gjennem Lovbeslutninger. Hvis man seer bort fra vor constitutionelle Praxis og alene holder sig til Grundlovens Ord, ligger Vanskeligheden meget mere i at godtgjøre, hvorledes Storthinget, uagtet de to Sætninger i §§ 49 og 73: «Storthinget bestaaer af et Lagthing og et Odelsthing» og «Hvert Thing holder sine Forsamlinger særskilt», dog kan foretage

Sager, der efter sin Natur lade sig ordne gjennem Love, til umiddelbar Afgjørelse i det samlede Storthing ved simpel Pluralitet. Hjemmelen hertil ligger alene i Grundlovens Tilblivelseshistorie.

Rigsforsamlingen dannede selv et eneste Kammer. Som det var at vente, mødte Constitutionscomiteens § 78, den nuværende Grundlovs § 49, der indfører Tokammersystemet, stærk Modstand. Den blev kun antagen med 54 mod 52 Stemmer. Under Behandlingen af Udkastets § 81, Grundlovens § 75, den 10de Mai foresloges det at tage en Bestemmelse om, «paa hvad Maade de der omhandlede Forretninger «skulde skee, enten af Odelsthinget alene eller af Lagthinget «alene eller af begge i Forening». Forslaget blev udsat, og inden det igjen kom under Behandling, havde Rigsforsamlingen med 62 mod 39 Stemmer givet Grl.s § 76 det Tillæg, ifølge hvilket det hele Storthing skal træde sammen og med to Trediedele af sine Stemmer afgjøre enhver Odelsthingsbeslutning, som Lagthinget anden Gang har sendt tilbage med Afslag. Hermed var Tokammersystemets Princip brudt, og den Tanke maatte da lettelig gjøre sig gjældende, at de Functioner, Grundloven særskilt nævner som Storthinget tilkommende ved Siden af Retten til at give og ophæve Love, burde kunne udøves af det udeelte Storthing. Denne Tanke er godkjendt af Rigsforsamlingen. I Anledning af det ovenfor nævnte Forslag besluttede den nemlig under Forhandlingerne den 11 Mai «at Fordelingen «af de i Grl.s § 75 omhandlede Forretninger «skulde overlades til Storthinget selv[1])».

Denne Beslutning kan ikke være at forstaa, som om Storthinget skulde have Frihed til at fordele Forretningerne paa hvilkensomhelst Maade. Storthinget kan vistnok overlade Odelsthinget og Lagthinget hvert for sig at udøve Rettigheder som de i § 75 f, g og h omtalte, hvis Benyttelse af det ene Thing ikke indskrænker det andet Things Magt-

---

[1]) Rigsforsamlingens Forhandlinger, 4de Hefte, Side 19 og 24. Gjengivelsen i Munks Storthingsefterretninger for 1814—1821 Side 72 og 74 er ikke nøiagtig.

fylde. Derimod kan Storthinget ikke udelukke nogen af Afdelingerne fra at deeltage i Udøvelsen af Rettigheder, som efter Grundlovens Ord og Sagens Natur tilkommer det hele Storthing. Saaledes forstaaet indeholder Beslutningen intet, der i sig selv er urimeligt eller stridende mod Grundloven, og uagtet den ei er indtagen i dennes Text, maa den derfor gjælde som uforkasteligt Vidnesbyrd om, at Storthinget ved Reglement kan fastsætte, hvorvidt Beskatningsmyndigheden, Bevilgningsmyndigheden og de øvrige i § 75 Nationalrepræsentationen særskilt tillagte Functioner skulle udøves i det samlede Storthing eller, forsaavidt deres Natur tillader det, overeensstemmende med Constitutitionscomiteens Forslag, i Afdelingerne gjennem Lovbeslutninger. Dette er dog ikke blevet erkjendt af alle. I een Henseende vil man respectere, i en anden Henseende tilsidesætte Beslutningen. Den godtgjør, siges der, at Rigsforsamlingen endte med at ansee disse Functioner som forskjellige fra den lovgivende, og deraf følger, at de kunne behandles i det samlede Storthing. Men Grundloven har ikke udtrykkelig tilladt, at Storthinget udøver dem gjennem Lovbeslutninger. Følgelig har det ingen Adgang dertil [1]). Ved denne Paastand sætter man sig imidlertid ikke blot ud over Rigsforsamlingens udtrykkelig udtalte Villie, men man paatvinger ogsaa Grundloven en Mening, som ligger udenfor dens Ord. Det er umuligt, at Ordene i Grl.s § 75 kunne indeholde noget Forbud mod, at Storthinget afgjør finantsielle Sager ved Lovbeslutninger. Thi ingen anden Behandlingsmaade var vedtagen, da disse Ord blevne skrevne af Constitutionscomiteen, eller engang da de bleve bifaldte af Rigsforsamlingen. At forbyde Storthinget Benyttelse af Lovsformen til Afgjørelser af saadanne Sager, leder ogsaa til Urimeligheder, navnlig vilde det da blive umuligt om Kongens Sanctionsmyndighed at opstille Regler med tilstrækkeligt indre Sammenhæng. Herom nærmere senere hen.

§ 6. I den senere Tid er en heelt modsat Opfatning af det her omhandlede Spørgsmaal gjenoptagen og hævdet med stor Skarpsindighed af en svensk Forfatter [2]). I Korthed

---

[1]) Stang, paa sidst anførte Sted.

[2]) N. Høјer, Norges Stortning, Side 125—136.

gjengiven gaaer den ud paa, at enhver Storthinget tillagt Myndighedsart skal udøves gjennem Lovbeslutninger, forsaavidt dette overhovedet er foreneligt med dens Natur.

Han forstaaer det den 10 Mai fremsatte Forslag saaledes, at dette slet ikke sigtede til Udøvelsen af Storthingets finantsielle Myndighed. De Alternativer, mellem hvilke der efter Forslaget skulde vælges, vare: a) endelig Afgjørelse af Odelsthinget alene, b) endelig Afgjørelse af Lagthinget alene og c) Afgjørelse gjennem overensstemmende Beslutninger af begge Afdelinger. Da Forslaget fremkom, var det efter hans Mening allerede bestemt, at de statsfinantsielle Anliggender skulde afgjøres ved Lovbeslutninger, altsaa paa sidstnævnte Maade. Forslaget skal saaledes alene have angaaet Opsynet med Rigets Pengevæsen samt de nu i Grl.s § 75 g, h og k nævnte Funktioner. I Overensstemmelse hermed maa Rigsforsamlingens Beslutning af 11 Mai være at forstaa. Det var disse Functioner, ikke de finantsielle, Rigsforsamlingen anerkjendte Storthinget berettiget til at fordele, dog kun ved at henlægge dem enten til Odelsthinget eller til Lagthinget eller til Afgjørelse gjennem Lovbeslutninger.

Mod denne Fremstilling kan der gjøres adskillige Indvendinger. Vi skulle her alene nævne de vigtigste. Hvad hiint uklart affattede Forslag egentlig forudsatte og tilsigtede, er nu en ganske ligegyldig Sag, thi det blev ikke bifaldt. Naar man skal udfinde Meningen med Rigsforsamlingens Beslutning af 11 Mai, maa man holde sig til, hvad der om den er protocolleret, hvilket lyder: «Præsidenten indbød Forsamlingens Medlemmer til at indkomme med Forslag om Fordelingen af de i § 81 (75) omhandlede Forretninger, hvilket «efter den Dagen tilforn tagne Beslutning var udsat til idag. «Efterat denne Sag var bleven omhandlet, blev det bestemt, «at Fordelingen af bemeldte Forretninger skulde overlades «til Storthinget selv». Det forholder sig ingenlunde saa, at Rigsforsamlingen ved at antage § 81 (75) udtrykkelig havde bestemt, at Udøvelsen af Storthingets finantsielle Myndighed skulde ske ved Lovbeslutninger. Dette var endnu et aabent Spørgsmaal. Selv uden Hensyn til det den 10 Mai fremkomne og udsatte Forslag maatte jo Rigsforsamlingen den 11

Mai kunne have bestemt, at denne Myndighed skulde udøves gjennem Beslutninger, fattede i det samlede Storthing. Saameget mere maatte den kunne bestemme, at Storthinget skulde have frit Valg mellem denne Afgjørelsesmaade og Lovsformen. Et saadant Valg maa Rigsforsamlingen have villet indrømme Storthinget. Thi blandt de Forretninger, om hvis Fordeling der var Tale, høre ifølge Beslutningens Ord ustridigt ogsaa 'de finantsielle. At det Dagen forud fremsatte Forslag omfattede disse, kan muligens fra først af have undgaaet Forslagsstillernes Opmærksomhed. Men dette saa nærliggende og vigtige Forhold maa sikkerlig ved Debatten være blevet bragt til fuld Klarhed for Rigsforsamlingen. Har det nu været dennes Mening at indrømme Storthinget Valg mellem forskjellige Behandlingsmaader ogsaa for Finantssagernes Vedkommende, saa kunde de Alternativer, mellem hvilke det tillodes Storthinget at vælge, ikke være andre end Afgjørelse enten i samlet Storthing eller i Lovsform. At Rigsforsamlingen fandt det ufornødent at indtage sin Beslutning herom i selve Grundloven, er let at skjønne, naar man tænker sig ind i den Stilling, hvori Sagen var kommen. For det første var det blevet sikkert og vitterligt, at det samlede Storthing maatte komme til at holde Møder. Dette var en Følge af de allerede vedtagne Paragrapher, der svare til den nuværende Grundlovs §§ 55, 59, 63, 64, 66 og 76. Det Tillæg, Rigsforsamlingen havde givet den sidste Paragraph, maatte selvfølgelig have gjort et stærkt Indtryk paa alles Sind og bragte Spørgsmaalet om Eet- eller Tokammersystemet i en ny og endnu ikke fuldt færdig Skikkelse. Dernæst maa man jo dog vel nu omsider have seet, at Grundloven intetsteds havde sagt med udtrykkelige Ord, at de i § 75 ved deres Gjenstand særskilt betegnede Sager skulde afgjøres gjennem Lovbeslutninger, og at Beslutningen følgelig ikke kom i Strid med de allerede vedtagne Beslutningers Ord eller endeligt anerkjendte Mening. Ligesaa let forklarligt er det, at Tokammersystemmets Tilhængere hverken modsatte sig Beslutningen eller forlangte, at den skulde indtages i Grundloven. Den levnede Adgang til at behandle finantsielle Sager i Afdelingerne. Hvis Tokammersystemets Forsvarere

havde modsat sig Beslutningen som stridende mod de allerede vedtagne Forskrifter og derved sat Sagen paa Spidsen, kunde Følgen let være bleven en ny Indskrænkning i Systemet. Rigsforsamlingen kunde jo have bestemt, at finantsielle Sager skulde behandles i det samlede Storthing og sat denne Forskrift ind i Grundloven. Efter Rigsforsamlingens Stemning var dette en saa nærliggende Sandsynlighed, at den sikkerligen maa være paaagtet.

§ 7. Spørges der nu, i hvilke Tilfælde det da er en grundlovmæssig Nødvendighed, at Beslutningerne fattes i det samlede Storthing, saa maa svares, at dette kun gjælder om:

a) Sager, i hvilke Beslutningerne ifølge Grundlovens Bud i § 82 eller deres Analogi ikke kunne blive Gjenstand for kongelig Sanction, see nedenfor Cap. 47 § 7, Bogstaverne a, b, c og d. At afgjøre noget saadant Anliggende i Odelsthing og Lagthing, altsaa ved Lovbeslutning, vilde i to Henseender stride mod Grundloven, for det første fordi enhver Lovbeslutning ifølge § 77 skal forelægges Kongen til Sanction, dernæst fordi alle Love med Undtagelse af dem, der blive til i Overeensstemmelse med § 79, skulle kundgjøres i Kongens Navn, Grl.s § 81.

b) Grundlovsforandringer, see nærværende Værks sidste Capitel.

Enhver yderligere Indskrænkning i Storthingets Ret til at bestemme, at de det underlagte Anliggender skulle afgjøres ved Lovbeslutninger, er uden Hjemmel i Grundloven.

§ 8. I Overeensstemmelse med den her udviklede Lære har der i Storthingets Reglementer altid været givet Forskrifter om, hvorledes de Functioner, Grundloven i § 75 har tillagt Storthinget ved Siden af Retten til at give og ophæve Love, skulle udøves, se det nuværende Regl. § 42. Den Comitee, der udarbeidede Udkastet til Storthingsreglementet af 1815 vilde have henlagt ikke blot Skattepaalæg, men ogsaa Optagelse af Statslaan, Bevilgning af Statsudgifterne og Fastsættelsen af Appanagerne under Odelsthinget og Lagthinget[1]). At træffe Bestemmelse herom var jo overflødigt og vildledende

[1]) Storth. Forh. 1815, Juli, Side 170, jvfr. Side 237 og 248—267.

hvis denne Form var en grundlovmæssig Nødvendighed. Reglementet af 1815 henlagde dog blot Skattepaalæggene under Afdelingerne. Eetkammerbehandlingen var den letteste og frembød størst Udsigt til at faa istandbragt fornødne Beslutninger om de mange og vigtige Opgaver, som forelaa for dette Storthing, og til hvis Løsning det medbragte saa liden parliamentarisk Erfaring. Uden Virkning til at fremkalde den udstrakte Anvendelse af denne Behandlingsmaade var det neppe heller, at maaskee den største Deel af Nationalrepræsentationens fremragende Mænd i 1815 havde faaet Plads i Lagthinget. At berøve dem Forslagsretten og Deelagtighed i Sagernes Behandling lige fra første Færd var saameget betænkeligere, som Storthinget i mange af de vigtigere Sager var overladt ganske til sig selv, idet Regjeringen ikke havde seet sig istand til at fremlægge Propositioner derom.

Ved senere Reglementsbestemmelser er ogsaa Udøvelsen af den beskattende Myndighed henlagt under det samlede Storthing. Nærmere Forklaringer om Forretningernes Fordeling mellem Storthinget og dets Afdelinger, samt af de Spørgsmaal, den foranlediger, ville blive givne i senere Capitler.

Ligeledes er der altid valgt særskilt Præsident og Secretær for det samlede Storthing samt holdt særskilt Protocol over dets Forhandlinger. Paa det overordentlige Storthing i 1815 havde Reglementscomiteen foreslaaet, at Forhandlingerne skulde indføres i Lagthingets Protocol, ligesom den synes at have tænkt sig, at Lagthingets Præsident skulde lede Storthingets Forhandlinger [1]).

§ 9. Efter hvad senere skal vises, er vistnok Loven det Organ, gjennem hvilket Storthinget regelmæssigen har at udtale sin Villie. Men de Sager, som enten med grundlovmæssig Nødvendighed eller ifølge vor nuværende constitutionelle Praxis behandles og afgjøres udelukkende af det samlede Storthing, ere dog ikke blot flere i Tal, men da Grundlovsforandringer maa medregnes, tilsammentagne vistnok af større Betydning end de egentlige Love.

[1]) Det første overordentlige Storthings Forhandlinger, Chr. 1835, Side 36—42.

Denne constitutionelle Praxis er nu saa gammel og vel befæstet, at Muligheden af den modsatte Fremgangsmaade, nemlig at Storthinget udøvede sin finantsielle Myndighed gjennem Love, er bleven om ikke ganske forglemt, saa dog de fleste en fremmed Tanke. I og for sig er den nærværende Praxis vistnok ogsaa den hensigtsmæssigste, saaledes at der ikke bør blive Spørgsmaal om at forandre den. Men for Grundlovens rette Forstaaelse er det høist magtpaaliggende at vide, at den ikke er den eneste tilladelige.

Capitel 31.

Storthingets Forretningsorden.

§ 1. Om Formerne for Udøvelsen af Storthingets Myndighed, overhovedet om dets indre Orden og Styrelse, eller hvad Grundloven kalder dets «Forretningsorden og indvortes Politi», indeholder den selv enkelte og tildeels meget vigtige Bestemmelser. Disse ere imidlertid, som før sagt, ikke udtømmende eller engang tilsigtede at være det. De udfyldes gjennem den Række af Forskrifter, Storthinget giver sig i Medhold af Grl.s §§ 66 og 82 b, og som man i daglig Tale kalder dets Reglement[1]).

Ved dette Reglement kan der naturligvis ikke træffes Anordning om andet, end hvad der gaaer ind under de anførte Udtryk, men inden dette Omraade ere Reglementets Forskrifter, forsaavidt de ikke maatte stride mod Grundloven, bindende ikke blot for Storthingets egne Medlemmer, men, som Ordene i Grl.s § 66 vise, for enhver, altsaa f. Ex. dem, der efter Indkaldelse ifølge § 75 h møde i Storthinget for at give Oplysninger om Statssager, samt for dem, som

---

[1]) Reglementerne for de vigtigste fremmede Staters lovgivende Forsamlinger ere i dansk Oversættelse meddelte i Sveistrup, bestaaende Forfatningslove, Valglove og Forretningsordener, Kbhvn. 1880—1886 I—IV.

overvære dets Forhandlinger. Den Repræsentant, der ikke vil rette sig efter Reglementet, skal ifølge Ansvarlighedslovens § 13 bøde fra 100 til 1,000 Spd. Dersom nogen anden overtræder dets Forskrifter, bliver han at straffe for Politiuorden eller efter Crl.s 10—8, forsaavidt ikke Handlingen maatte gaa ind under noget strengere Straffebud.

Efter den hidtil fulgte Skik gives de reglementariske Forskrifter for Odelsthingets og Lagthingets Virksomhed ikke af vedkommende Afdeling, men af det samlede Storthing, og det selv om Forskrifterne kun angaa Forretninger, som udelukkende tilhøre den ene Afdeling, f. Ex. Gjennemgaaelsen af Regjeringsprotocollerne og Statsrevisionens Antegnelser. Storthinget har dog aldrig villet indlade sig paa at give nærmere Forskrifter om Behandlingen af Lovforslag i Afdelingerne. Man har troet det rettest at overlade disse fuld Frihed i Anvendelsen af Grundlovens Bestemmelser om denne Gjenstand [1]). Hverken efter Grundloven eller Sagens Natur synes der dog at være Føie til at negte det samlede Storthing Ret til ved Reglement paa Forhaand at løse idetmindste saadanne Spørgsmaal, som det senere i forekommende Tilfælde kan blive nødt til at afgjøre [2]). Ligesaa klart er det, at enhver Afdeling maa have Ret til ved udtrykkelige Forskrifter at fastsætte sin Forretningsorden i de Punkter, hvorom Grundloven og Storthingsreglementet ikke indeholde udtømmende Bestemmelser.

§ 2. Grundlovens § 81 b nævner Storthingets Forretningsorden blandt de Beslutninger, der ei tiltrænge kongelig Sanction. Heri at søge nogen Antydning til at Reglementet skal gives ikke blot for een Storthingssession, men som staaende Forskrift, vilde være urigtigt. Derom overbeviser man sig ved det flygtigste Blik paa de øvrige i Paragraphen nævnte Beslutninger. Paa den anden Side tør man ligesaalidt af Udtrykkene i Grl.s § 66 udlede noget Forbud mod, at der i Reglementet indtages en Bestemmelse, hvorefter det skal forblive i Kraft, indtil anderledes fast-

---

[1]) Storth. Forh. 1839, Marts, Side 21—22; Storth. Efter. 1845, Side 23.
[2]) See Slutningsbemærkningen i nærværende Capitel § 29.

sættes, og hvorved det altsaa vilde blive tillagt bindende Virkning for alle følgende Storthing, indtil noget af dem besluttede Forandring deri. Under Grundlovens Taushed savner man al Hjemmel til at negte en saadan Beslutning Gyldighed. Stridende mod Sagens Natur kan den nemlig ingenlunde siges at være. Det bedste Beviis herfor kan hentes fra Sagens Stilling i andre Lande. Vel har de Deputeredes Kammer i Preussen antaget, at Reglementet kun bliver bindende for den Session, der vedtager det[1]). Men denne Anskuelse har en særegen Støtte deri, at det er i een og samme Sætning, den preussiske Grundlovs § 78 tillægger ethvert af Kammerne Ret til at fastsætte sin Forretningsorden og vælge sine Præsidenter og Sekretærer, hvilke Valg erkjendes ikke at kunne gjælde udover Sessionen. Og i alt Fald i de fleste andre Lande antages det, at Nationalrepræsentationen eller ethvert af dens Kammere kan fastsætte sin Forretningsorden ikke blot for den enkelte Session eller for Valgperioden, men som staaende Regel. Dette er Tilfældet først og fremst i England, hvor Parliamentets Forretningsorden hviler deels paa Sædvaner, deels paa udtrykkelige Beslutninger af hvert Huus, hvilke i Almindelighed gjælde, indtil de igjen paa samme Maade ophæves. Ligeledes i Nordamerika. Fremdeles i Frankrige og Holland, uagtet deres Grundlove slet ikke indeholde nogen Forskrift om, at Nationalrepræsentationerne have Ret til at fastsætte sin Forretningsorden. Endelig efter den praktisk antagne Regel i Danmark, Belgien og det tydske Keiserdømme, hvis Grundlove (den danske § 66, den belgiske § 46, den tydske § 27) tillægge Kammerne saadan Myndighed, men uden at udtale sig om, for hvilken Tid den kan udøves[2]).

---

[1]) Rønne, Staatsrecht der preussischen Monarchie, I, § 132.

[2]) May, on the law of Parliament, 180—81; Reglementet for det franske Deputeretkammer af 25 Juni 1814; de Bosch Kemper, Nederlandske Staatsret, 580; Holcks danske Statsforfatningsret II, 186; Rønne Verfassungsrecht des Deutschen Reichs, 177; Labaud Staatsrecht (anden Udgave) I, 320 er ikke anderledes at forstaa; Reglement for det belgiske Repræsentanthuus af 5 Oct. 1831 og for det belgiske Senat af November 1866.

Hos os har man i det hele taget fulgt den modsatte Fremgangsmaade. Ligesom første ordentlige Storthing gik ud fra, at det Reglement, som det overordentlige Storthing i 1814 havde istandbragt, ikke blev gjældende uden i Kraft af ny Vedtagelse, saaledes have alle senere Storthing, endog de overordentlige, fulgt samme Synsmaade. Det første af de aarlige Storthing antog dog i en enkelt Retning, at der kan gives Reglementsbestemmelser for hele Valgperioden. Reglementet af 1871 § 9 bestemmer nemlig, at Sammensætningen af de faste Comiteer forbliver uforandret paa alle efter samme Valg sammensatte Storthing, hvilken Bestemmelse er gaaet over i de følgende Reglementer.

At man kun har vedtaget Reglementet for eet Storthing ad Gangen, har fra Begyndelsen af sin Forklaring i den Omstændighed, at det varede længe, inden Storthingene fik Reglementet i en Stand, de selv fandt tilfredsstillende. Til og med 1830 nedsatte nemlig ethvert Storthing en speciel Comitee for at gjennemgaa hele Reglementet og foreslaa de fornødne Forandringer deri. En almindelig Revision af hele Reglementet har senere kun fundet Sted i 1839, 1871 og 1890[1]). Uagtet de mange Omarbeidelser maa dog de i 1815 vedtagne Bestemmelser endnu siges at danne Reglementets Grundlag.

---

[1]) Den første af disse Revisioner foranledigedes ved et Flyveskrift af C. Falsen, «Sendebrev til mine Medrepræsentanter», den anden ved Indførelsen af de aarlige Storthing, see Forh. 1839, Februar, Side 42 og 91 samt 1871, VI, 13, jvfr. 1869, VIII, 624. Den i 1890 foretagne Revision forberededes af en Comitee, Storthinget i 1889 havde nedsat, og hvis Indstilling er trykt i Storth. Forhandl. 1890 V, Dok. 1. Den meddeler Oplysninger om de ældre Reglementers Tilblivelseshistorie og som Bilag en Række statistiske Opgaver om Storthingets og dets Comiteers Virksomhed, Antallet af deres Møder og af de fremsatte Forslag, om disses Behandlingsmaade og om Debatternes Længde. Hensigten hermed var at belyse nogle af Aarsagerne til, at Storthingssessionerne stadigen blive langvarigere. Siden 1818 ere Reglementerne særskilt udkomne i Trykken. Det i 1848 og 1851 gjældende Reglement er trykt i Schmidts Lovsamling, IV Bind, Anhanget, og det under 29 Februar 1872 udkomne i den paa Grøndahls Forlag udgivne Lovsamling for samme Aar.

Saalænge dettes Forskrifter bestaa, ere de bindende ikke blot for Afdelingerne, men ogsaa for selve Storthinget. Dette kan vistnok for enhver enkelt Sag beslutte, at der for sammes Vedkommende skal gjøres Undtagelse fra hvilkensomhelst af Reglementets Forskrifter, men Beslutningen derom maa fattes paa reglementsmæssig Maade. Navnlig maa iagttages, at Forslag til saadan Beslutning ei afgjøres, medmindre det har været udlagt til Eftersyn, eller ogsaa det i Reglementets § 22 bestemte Flertal beslutter, at det skal foretages strax.

Efter disse foreløbige Bemærkninger skulle nu de Gjenstande, der vedkommer Storthingets Forretningsorden, hver for sig blive behandlede. De om Grundlovsforandringer særligt givne Regler ville dog blive udsatte til sidste Afsnit.

§ 3. Om Forslagsretten indeholdes for Loves Vedkommende Bestemmelse i Grl.s § 76 første Punktum, som siger: «Enhver Lov skal først foreslaaes paa Odelsthinget, enten af dets egne Medlemmer eller af Regjeringen ved en Statsraad».

Lagthingets Medlemmer have følgelig ingen saadan Ret. Efter den almindelige europæiske Statsret maa alle finantsielle Love foreslaaes i det andet Kammer. Bortseet herfra samt fra Holland, hvis første Kammer blot har Ret til at forkaste eller uforandret at antage de af det andet Kammer fattede Lovbeslutninger, er det uden Sidestykke i de europæiske Forfatninger, at Initiativet er negtet Lagthinget og dets Medlemmer. Bestemmelsen herom fandtes heller ikke i det Adler-Falsenske Udkast. Den vakte paa første ordentlige Storthing en stor Uvillie, som udentvivl forøgedes derved, at dette Storthing havde at organisere mange høist vigtige og nødvendige Institutioner, uden at Regjeringen havde seet sig istand til at fremlægge Propositioner desangaaende. Dette gav dengang Repræsentanternes Forslagsret en større Betydning end den i Almindelighed kan have. Mange paastode derfor, at Grundloven burde fortolkes saaledes, at Lagthingsmedlemmerne kunde fremsætte skriftlige Lovforslag og nogle endog, at de maatte have Ret til at møde i Odelsthinget og forsvare dem. Storthinget gik imidlertid ikke ind derpaa, men bestemte i Reglementet, at det Lag-

thingsmedlem, der vilde foreslaa en Lov, maatte formaa et Odelsthingsmedlem til at fremsætte Forslaget. Bestemmelsen blev imidlertid som overflødig udeladt ved den Omredaction, Reglementet undergik i 1830.

Hvem der har Ret til at fremsætte Forslag angaaende Anliggender, som skulle behandles af det samlede Storthing, er ikke omhandlet i Grundloven. Dens Taushed foraarsager dog i dette Stykke ingen Vanskelighed. At Forslagsret tilkommer ethvert af Storthingets Medlemmer, flyder af Sagens Natur og Analogien af § 76. At den tilkommer Kongen fremgaaer desuden af § 74, som paalægger ham i hans Aabningstale at underrette Storthinget om de Gjenstande, hvorpaa han selv ønsker at henvende dets Opmærksomhed. Andre Autoriteter eller udenfor Storthinget staaende Personer have ingen Forslagsret. Det staaer vel enhver frit for at indgive Andragender til Storthinget, men dette har ingen grundlovmæssig Forpligtelse til at tage dem under Behandling.

Denne Sætning havde fundet sit Udtryk i ældre Reglementer. Medens nemlig alle Forslag, fremsatte af Regjeringen eller Thingets egne Medlemmer, ifølge Regl. 1827, §§ 13, 15 og 18 skulde oplæses af Præsidenten, maatte Forslag eller Andragender fra andre ifølge § 21 ikke oplæses uden ifølge udtrykkelig Beslutning af Thinget. De skulde alene anmeldes og deres Indhold kortelig meddeles af Præsidenten. Den første af disse Forskrifter udelodes allerede i Reglementet af 1830. Oplæsning af Forslagene kom saaledes alene til at finde Sted, hvor Præsidenten fandt den fornøden, og gik af Brug, eftersom det blev sædvansmæssigt at trykke Forslagene. Bestemmelsen i Regl. af 1827, § 21, tabte saaledes sin Betydning, men bibeholdtes dog længe. Da den omsider udslettedes i 1872, forsvandt al ydre Forskjel mellem Forslag fra dem, hvem Grundloven har tillagt Forslagsret, og fra andre. Praxis er derfor blevet, at enhver «som henvender sig til Storthinget, saavidt muligt bør have Svar af dette». Men at denne frie Henvendelse til Storthinget ved Reglementsbestemmelse kunde lukkes for dem, som ei have grundlovmæssig Forslagsret, har aldrig været draget i Tvivl[1]).

---

[1]) Storth. Forh. 1830, Marts Side 114; 1839, Marts Side 16; 1871, VI Side 16; 1890, V, Doc. 1. Side 9—10.

Alle Forslag og Andragender skulle ifølge Reglementet indsendes skriftlig. Ifølge Regl. 1890, § 27, maa intet Forslag være underskrevet af flere end 10 Storthingsmænd. Bestemmelsen sigter til at hindre det Misbrug, der før undertiden havde fundet Sted, at saamange Medlemmer af Storthinget underskrev et Forslag, at dets Vedtagelse derved var sikret, endnu inden nogen Behandling af Sagen havde fundet Sted i Comitee eller Thing.

I Modsætning til de kongelige Propositioner bruges Udtrykket private Forslag om dem, der er fremsatte af Repræsentanterne. Terminologien kunde være bedre, men er saa bekvem og vel kjendt, at den vil blive benyttet ogsaa i nærværende Værk.

§ 4. Forslagsstilleren har ingen Ret til at forlange, at hans Forslag skal behandles foran alle senere fremkomne. Den Orden, i hvilken Sagerne skulle foretages, bestemmes af vedkommende Thing, eller dem, hvem Reglementet overlader Myndigheden dertil. Denne Regel er saa undtagelsesfri, at man ei turde erklære det grundlovsstridigt, om et overordentligt Storthing tog et eller andet privat Forslag under Behandling, førend den kongelige Proposition, for hvis Skyld Storthinget var sammenkaldt.

Storthinget har i det hele fri Raadighed over ethvert Forslag, som ikke hører til de i § 112 omtalte. Det kan altsaa ikke alene antage Forslaget med hvilkensomhelst Forandring, det finder hensigtsmæssig, men ogsaa henlægge det uden nogensomhelst forberedende Behandling, ja endog strax det er fremsat. Hvad Forslagsstilleren kan forlange, er, at Forslagets Skjæbne afgjøres gjennem en Beslutning af selve Storthinget, eller hvis det er et Lovforslag, af Odelsthinget. Der kan imidlertid spørges, om han ikke har Ret til at fordre, at selve Forslagets Gjenstand (Realitet) bliver afgjort af Thinget. Først derved erholde Forslagets Tilhængere fuld Adgang til at forsvare og dets Modstandere tvingende Opfordring til at imødegaa det. Negtedes Forslagsstilleren denne Ret, vilde Fleertallet altid uden Discussion kunne skyde tilside ethvert Forslag, som maatte falde det ubeleiligt. Skjønt denne Betragtning i sig selv ikke er

uden Vegt, kan den dog ei hjemle Forslagsretten det omspurgte Indhold. Det vilde være for farligt, om Storthinget skulde være nødt til i Realiteten at behandle ethvert Forslag, hvor ubetimelig dets Fremsættelse end maatte være. Grundloven forudsætter tydeligt, at Storthinget i saa Henseende har frie Hænder. Det er nemlig efter Grundlovens § 80 ikke forpligtet til at forblive samlet, saalænge indtil det har fremmet ethvert Forslag til Afgjørelse i Realiteten, men kun saalænge det selv finder fornødent. Taaler Forslagets Gjenstand Opsættelse og dets Behandling vilde forlænge Sessionen udover den Grændse, Storthinget finder rimelig, har dette ubestridelig Ret til af saadan Grund at henlægge det, og der kan da heller ikke gjøres nogen Indvending mod, at Thinget fatter Beslutning derom i de Udtryk, at Forslaget ei skal tages under Behandling. Ligeledes hjemles en saadan Form for Beslutningen derved, at tilstrækkelige factiske Oplysninger mangle. Den er oftere brugt [1]).

§ 5. Den saakaldte Forslagstid har sin Oprindelse fra Beslutninger, som fattedes af de tvende første ordentlige Storthing, og hvorefter ingen andre selvstændige Forslag end de, der gik ud paa Forandringer i Grundloven eller fremsattes af Regjeringen, skulde tages under Behandling af Storthinget, medmindre de indkom inden en i Beslutningerne angiven Frist [2]). Bestemmelsen indtoges i Reglementet af 1821 § 26 og gik derfra over i de følgende, fra 1830 dog i en noget forandret Skikkelse. Til Forsvar for Grundlovmæssigheden af et saadant Bud kan det vel siges, at naar Storthinget med Hensyn til de allerede fremkomne Forslag, som efter dets Skjøn taale Opsættelse, kan bestemme, at de skulle henlægges, saa maa det ogsaa have Ret til som almindelig Regel at udtale, at det vil henlægge Sager af en vis Art, som endnu ikke ere indkomne, eller Sager, som ei indkomme inden en vis Frist. Denne Slutning er imidlertid langtfra sikker og med Hensyn til kongelige Propositioner endog ligefrem utilstedelig. Grundlovmæssigheden af den

---

[1]) Se f. Ex. Storth. 1815, Juni, 498—500, 1860, IX, 146, 1878, VII, 87.

[2]) Storth. Forh. 1815, Oct. Side 46—49 og 1818, Marts 76—77.

omhandlede Forskrift var derfor altid Gjenstand for Tvivl. I 1839 blev den, dog som det synes ikke just af saadan Grund, forandret paa en Maade, som hæver enhver Betænkelighed. Det i sidstnævnte Aar antagne Reglements § 25 fastsætter nemlig kun, at Sager, som indkomme efter Februar Maaneds Udgang, ei skulle tages under Behandling, førend alle tidligere indkomne dertil modne Sager ere afgjorte, medmindre vedkommende Thing bestemmer, at Undtagelse skal gjøres for nogen enkelt Sag. Dette er kun en Forskrift om Ordenen, hvori Sagerne skulle foretages. I denne Skikkelse er Bestemmelsen indtagen i alle følgende Reglementer, alene med den Forandring, at Fristen nu er indskrænket til 15de Februar, hvis Storthinget er det første efter nyt Valg, men paa de følgende Storthing til 10 Februar. Fra Regelen er der gjort Undtagelse med Hensyn til Forslag om Forandringer i Grundloven eller Reglementet, men ei med Hensyn til kongelige Propositioner.

§ 6. Indtil 1869 var det en afgjort Sag, at Storthinget, uagtet det havde Ret til at henlægge ethvert Lovforslag, ei kunde henvise det til Afgjørelse af et følgende ordentligt Storthing. Grl.s §§ 76--80 efterlade ingen Tvivl om, at Behandlingen af et Lovforslag, som er paabegyndt i een Session, ei kan afbrydes og udsættes til en følgende Session med den Virkning, at de fattede Beslutninger forblive i Kraft. Har et Odelsthing bifaldt et Lovforslag, men Storthinget er hævet, inden Lagthinget har fattet sin Beslutning, saa er det klart, at Sagen i næste Session ei kan tages under Behandling i Lagthinget, førend Odelsthinget har fattet ny Beslutning. Heraf sluttede man, at ogsaa nyt Forslag var nødvendigt. Før Indførelsen af de aarlige Storthing var denne Sætning vistnok ogsaa fuldstændig rigtig. Thi af de treaarlige Storthing kunde det ene hverken forpligte eller bemyndige det andet til at behandle Lovforslag, som ei der bleve fremsatte af nogen ifølge § 76 dertil berettiget. Hvorvidt Tingen stiller sig anderledes efter Indførelsen af aarlige Storthing, har været Gjenstand for Meningsforskjel. Da de af samme Valg udgaaende Storthing bestaa af samme Medlemmer og altsaa i Virke-

ligheden ere een og samme Forsamling, og da det under Forhandlingerne om Grundlovsbestemmelsen af 24 April 1869 gjentagende blev udtalt som bestemt Forudsætning, at Storthinget skulde kunne henskyde Afgjørelsen af enhver Sag, hvormed det ikke betimeligt kunde blive færdigt, til det følgende, har Reglementets § 25 foreskrevet, at Forslag og Andragender, fremsatte paa et foregaaende af samme Valg udgaaet Thing, men ikke der afgjorte, skulle ansees fremdeles henstaaende til Behandling, medmindre Forslagsstilleren har tilkjendegivet det modsatte.

Et almindeligt Forbehold af denne Beskaffenhed er imidlertid taget af Regjeringen med Hensyn til dens Propositioner. Bliver en saadan ikke behandlet af det Storthing, hvor den er fremsat, saa betragtes den altsaa som tilbagekaldt [1]).

Hvis Sagen imidlertid er kommen saalangt, at den er bleven behandlet i en Comitee, som har afgivet Indstilling angaaende dens Realitet uden Forbehold om fornyet Behandling, og Indstillingen ikke kommer under endelig Afgjørelse i Thinget inden Samlingens Slutning, bliver Indstillingen hvilende til Foretagelse i Valgperiodens næste Storthingssession uden ny Comitebehandling. Regl. § 25. Forskriften er ogsaa tænkt anvendelig, hvis Sagen er forelagt Storthinget ved kongelig Proposition [2]).

§ 7. I England og Nordamerika kan den, der har fremsat et Forslag, ei tilbagekalde det, uden at have erholdt Forsamlingens Tilladelse dertil. Vort Reglements § 29 har i Lighed med, hvad der gjælder i de fleste fremmede Lande, antaget den modsatte Grundsætning. Vil Forslagsstilleren benytte sin Tilbagekaldelsesret, maa det skee ved Erklæring i det Thing, hvor Forslaget er fremsat. Skeer Tilbagekaldelsen efter Forslagstidens Udløb, kan enhver anden forslagsberettiget inden næste Mødes Slutning optage det med den Virkning, at det betragtes som fremsat i rette Tid.

§ 8. Nogen Forskrift om, hvorledes Sagerne skulle

---

[1]) Storth. Forh. 1872, II, Nr. 27 og VI, Side 34 samt Storth. Tidende 1872, Side 40 ff.

[2]) Storth. Forh. 1890, V, Dok. 1, Side 32.

forberedes til Afgjørelse, indeholder Grundloven ikke. Efter Reglementets § 28 kan ingen Sag foretages strax, saafremt enten Præsidenten eller en Femtedel af Thingets tilstedeværende Medlemmer modsætte sig det. Dens Dokumenter skulle da udlægges til Eftersyn i mindst to Dage, forinden den opslaaes til Afgjørelse.

Er Sagen ei af meget liden Vigtighed, lader Thinget den i Almindelighed forberede af en Comitee. Denne Fremgangsmaade, der er benyttet ligefra Forfatningens første Dage, har været af indgribende Betydning for Storthingets Virksomhed, idet den i en vis Henseende bøder paa Eetkammersystemets Mangler og træder i Stedet for den i de fleste andre Lande efter engelsk Mønster optagne Fremgangsmaade, at ingen Lov eller lignende Bestemmelse kan istandbringes uden efter tre Ganges Drøftelse og Godkjendelse af Forslaget. Den fortjener dertor nærmere Omtale og Sammenligning med Fremgangsmaaden i andre Nationalrepræsentationer.

I England udvælger vistnok ethvert af Parliamentets Huse undertiden en særskilt Comite til Drøftelse af enkelt Sag, men dette skeer kun undtagelsesviis og efter en foreløbig Discussion om Gjenstandene. I Almindelighed foregaaer Prøvelsen af Forslagets Enkeltheder i, hvad man kalder en Comitee af det hele Huus, det vil sige Møder, hvori alle dettes Medlemmer kunne deeltage, men hvori Formerne ere friere, end i de egentlige Forsamlinger af selve Parliamentshuset. Underhuset har en fast Comitee, der veileder det ved Spørgsmaal, tilhørende Reglementet, og en anden, der gjennemgaaer Statsregnskaberne, samt siden 1882 en fast Comitee, som behandler Forslag om Forandringer i Privat-, Straffeeller Personlovgivningen. Den bestaaer af indtil 60, høist 80 Medlemmer, og Behandling i denne Comitee træder i Stedet for Comiteebehandling i det hele Huus. En anden paa samme Maade organiseret Comitee behandler Forslag til Love om Handel, Skibsfart og Industri. De saakaldte *Private Bills*, hvorved forstaaes Forslag til Love om enkelt Person, privat Association eller rent lokale Anliggender, Love, som i Virkeligheden ere at sammenstille med vor Rets Dispensationer,

kongelige Bevilgninger og Communalindtægter, behandles paa en herfra forskjellig og meget omstændelig Maade, deels af et eget af Underhuset anordnet Contor, deels af Delegerede fra begge Huse, deels i specielle Comiteer, nedsatte for hver Sag[1]),

Det engelske System er overført til Nordamerika, men der efterhaanden væsentligen forandret, idet Senatet har 29 og Repræsentanthuset 34 faste Comiteer, hver med sin Art af Sager.

Frankriges constituerende Forsamling indførte ved Reglementet af 29 Juli 1789, Cap. 6, et ganske andet System. Hele Forsamlingen deelte sig i ligestore Afdelinger, saakaldte Bureauer. Alle Sager bleve foreløbigen discutterede i enhver af disse Bureauer, uden at dog nogen Beslutning der blev fattet. Skulde der for en enkelt Sag nedsættes en Comitee, saa valgtes dens Medlemmer i Bureauerne. Den samme Organisation bibeholdtes i den lovgivende Forsamlings Reglement af 18 October 1791, Cap 5 og 6, dog saaledes, at den væsentligste Deel af Forberedelsen her lagdes i Hænderne paa 23 tildeels meget mandstærke staaende Comiteer, hvis Medlemmer valgtes af Bureauerne. Denne Forberedelsesmaade blev opgiven ved Reglementet for de Deputeredes Kammer af 25 Juni 1814, Cap. 5, som igjen henlagde Forberedelsen til Bureauerne. Ved Begyndelsen af hver Session deelte Kammeret sig ved Lodtrækning i ni ligestore Bureauer. Hver Maaned fornyedes Sammensætningen, ligeledes ved Lodtrækning. Hvert Bureau valgte sin Præsident og sin Secretær. Alle Sager, der af Kammeret bleve oversendte Bureauerne, discutteredes i enhver af disse, som efter endt Discussion valgte en Rapporteur. Alle Bureauernes Rapporteurer traadte derpaa sammen i Comitee (*Commission*), drøftede Sagen og forfattede en Indstilling til Kammeret. Desuden var der en fast Commission til Prøvelse af de til Kammeret indkomne Andragender. Medlemmerne af denne Commission valgtes eet af hvert Bureau. Systemet siges at have vist sig hensigtsmæssigt i, hvad vi vilde kalde Lovsager, men mindre heldigt i finantsielle Anliggender.

---

[1]) Anson, Law and Custom of the Constitution, I, 215—221, jvfr. nærværende Skrifts Cap. 35, § 1.

Om disse indlade nemlig Bureauerne sig sjeldent i nogen alvorlig Discussion [1]). Det undergik derfor efterhaanden forskjellige Ændringer. Ifølge det nugjældende Reglement for det franske Deputeretkammer af 10 Januar 1876, § 16, kan Kammeret, hver Gang det henviser en Sag til Behandling i Bureauerne, bestemme, at det selv vil vælge Medlemmerne af den Commission, som har at afgive Indstilling i Sagen. Det har to faste Comiteer, nemlig for Budgettet og Jernbanerne [2]).

Denne Forberedelse gjennem Bureauer og en af dem valgt Comitee er efterlignet i mange andre Lande, saaledes af det belgiske Deputeretkammer, Regl. 5 Oct. 1831, § 49 ff.; af det hollandske Førstekammer, Regl. 27 Mai 1877, § 33 ff.; af det hollandske Andetkammer, Regl. 14 April 1874, tredie Capitel; af det østerrigske Rigsraads Repræsentanthuus, Regl. 2 Marts 1875 § 22. Ungarns Repræsentanthuus har et blandet System. Det har 12 faste Comiteer, men desuden ialt 9 ligestore Afdelinger og kan for hver Sag bestemme, enten at den skal behandles i et fast Udvalg eller først i Afdelingerne og dernæst af en Comitee, bestaaende af eet Medlem fra hver Afdeling under Forsæde af Husets Formand, see Regl. 21 Mai 1875, § 97 ff. Ogsaa Italien har (1884) et blandet System. Begge Kammere ere deelte i Bureauer, men hvert Kammer har nogle faste Comiteer, een for Budgettet, en anden for Regnskabskontrollen. Deputeretkammeret har desuden et Par andre faste Comiteer.

Reglementerne for det preussiske Herrehus og Deputeretkammer saavelsom for den tydske Rigsdag bestemme ogsaa, at enhver af de nævnte Forsamlinger skal dele sig i Bureauer, men disse Bureauer spille ikke den samme Rolle som i de ovenfor nævnte Lande. De granske Fuldmagterne og de vælge Medlemmerne af de Comiteer, som efter Reglementet eller Forsamlingens Bestemmelse skulle indsættes. Forberedelsen af Sagerne skeer i Tydskland i Almindelighed ved

---

[1]) Leroy Beaulieu, Science des Finances, Ed. 1879, II, 48.

[2]) Lebon, Das Staatsrecht Frankreichs (i Marquardsens Handbuch) Side 69—71.

faste Comiteer, af hvilke enhver har sin Forretningskreds. Af saadanne faste Comiteer har det preussiske Herrehuus 9, Deputeretkammeret 10 og den tydske Rigsdag 6. Schweitz's Nationalraad er ikke deelt i Bureauer og synes ikke at have faste Comiteer. Dets Regl. af 9 Juli 1850, §§ 67 og 70, viser, at der nedsættes specielle Udvalg.

Ogsaa i Sverige skeer Forberedelsen i Almindelighed ved fem faste i selve Grundloven (Rigsdagsordningens § 37—42) anordnede Comiteer, der bestaa af et lige Antal Medlemmer fra hvert af Kammerne. De ere: Constitutionsutskottet (20 Medlemmer), som behandler Grundlovsspørgsmaal, gransker Regjeringens Protocoller og afgjør visse Tvistigheder om Forretningsordenen; Statsutskottet (24 Medlemmer), som behandler de finantsielle Spørgsmaal i Almindelighed; Bevilgningsutskottet (20 Medlemmer), som særskilt behandler Skattespørgsmaalene; Bankoutskottet (16 Medlemmer), under hvem Bankvæsenet er lagt, og Lagutskottet (16 Medlemmer), som afgiver Betænkning angaaende Forslag til Forandringer i Civil-, Criminal- eller Kirkeloven. Desuden kan ethvert af Kammerne nedsætte Comiteer for Sager, der ikke henhøre under de i Grundloven anordnede.

I Danmark er Fremgangsmaaden en ganske anden. I Folkethingets ældre Forretningsorden havde man optaget det franske System med Inddeling af Thinget i Afdelinger, af hvilke enhver skulde forhandle de til dem af Thinget i deres Almindelighed henviste Sager, men denne Bestemmelse, som ikke fik nogen praktisk Anvendelse, er ikke gjentagen i det nugjældende Reglement af 2 Mai 1867. Ethvert af Thingene kan nedsætte saavel vedvarende Udvalg, til hvilke Sager af et vist Slags blive at henvise, som Udvalg for enkelte Sager. Den sidste Fremgangsmaade anvendes for det meste.

Hvor Forberedelsen skeer ved staaende Comiteer, er det i Almindelighed blot et Mindretal af Kammerets Medlemmer, eller dog ei alle disse, der faa Sæde i en eller anden Comitee. I det belgiske Senat er derimod Sagen ordnet saaledes, at ethvert Medlem har Plads i en fast Comite. For-

samlingen deler sig nemlig i ligesaa mange Comiteer, som der er Ministerier, Regl. 1866, Art. 49.

Dette er den samme Grundsætning, det første ordentlige Storthing indførte hos os. Det bestemte, at alle Storthingets Medlemmer skulde fordeles mellem 8 faste Comiteer [1]). Denne Fremgangsmaade blev imidlertid fravegen allerede i 1818. Naar et Forslag angik flere Gjenstande, som henhørte under forskjellige Comiteer, havde man paa første ordentlige Storthing brugt at lade enhver af disse Comiteer afgive Indstillinger derom. Herved spildtes Tid og frembragtes Forvirring. Greb man feil ved Besættelsen af Pladsene i de faste Comiteer, hvilket for en Deel var indtruffet, saa lod dette sig ikke rette. At de dygtigste Mænd i Thinget blot kunde have Plads i een af de faste Comiteer, fandt man uheldigt. Storthinget i 1818 besluttede derfor at overlade vedkommende Thing for enhver enkelt Sag ikke alene at afgjøre, om den skulde undergives Comiteebehandling, men ogsaa at anordne selve Comiteerne. Faste Comiteer bleve blot nedsatte for Grundlovsforslag, Regjeringsprotokollernes Gjennemgaaelse og Udgivelsen af Storthingets Forhandlinger. Dog anordnedes en saakaldt Revisionscomitee, som fik det Hverv, naar nogen anden Comitee havde havt et Lovforslag til Forberedelse, at gjennemgaa det for at bringe det i behørig Stiil og Orden. Denne Comiteeordning beholdtes i 1821. I 1824 var man derimod bleven overbeviist om dens Uhensigtsmæssighed. Man anordnede derfor ved Siden af de fire forannævnte endvidere 10 andre faste Comiteer. Der nedsattes desuden mange Comiteer for enkelte Sager, og det tillodes, at de mere fremragende Repræsentanter sattes til Medlemmer af flere faste Comiteer. Paa Storthinget i 1830 vendte man i Reglementet heelt tilbage til den oprindelige Fremgangsmaade, idet man fordeelte alle Repræsentanter i de faste Comiteer, saaledes at ingen fik Sæde i mere end een af disse, og herved er det senere forblevet. Reglementet forbeholder imidlertid saavel Storthinget som enhver af Afdelingerne Ret til at nedsætte specielle Comiteer. Denne Ret benyttedes i

---

[1]) Storth. Forh. 1815, I. 206.

1830—1836 temmelig stærkt. Senere er man bleven mindre tilbøielig dertil, da enhver speciel Comitee gjerne river Medlemmer ud af flere faste Comiteer og derved standser disses Arbeide.

Revisionscomiteen viste sig at være en lidet nyttig Indretning og afskaffedes i 1830.

Protocolcomiteen vælges af Odelsthinget og blandt dettes Medlemmer. De øvrige Comiteers Medlemmer udnævnes ikke af Storthinget, men af et dertil særskilt anordnet Udvalg, den saakaldte Valgcomitee. Denne blev allerede indrettet i 1815 og dens Antal bestemt til 15, hvilket fra 1859 af blev forøget til 23. Efter Reglementet af 1890 skal der foruden Valg- og Protocolcomiteen være 12 faste Comiteer, hvis Sammensætning forbliver saavidt muligt uforandret gjennem den hele Valgperiode.

Enhver Comitee vælger sin Formand og Secretær, samt desuden efter Regl. 1890, § 19, for hver enkelt Sag en Ordfører. Indstillingerne maatte tidligere altid være skriftlige og skulde forfattes af Comiteeformanden. I 1871 fik imidlertid Comiteerne ved Regl. § 13 Frihed til, om de saa finde for godt, at lade sin Betænkning foredrage mundtligt i Storthinget ved eet af sine Medlemmer, dog saaledes, at Udkast til Beslutningen altid skal indleveres skriftligt. Denne Frihed benyttes imidlertid lidet. Skriftlige Indstillinger forfattes nu af Ordføreren. Comiteerne kunne benytte lønnet Medhjælp, dog ikke til Forfattelse af Indstillingens Begrundelse.

Comiteerne have i sine Betænkninger at ytre sig ikke blot om, hvorvidt Forslaget bør antages eller forkastes, men tillige om, hvilke Forbedringer det bør undergaa. Herunder maa de ikke bringe paa Bane Bestemmelser, der ere det oprindelige Forslag aldeles uvedkommende. Undertiden sætter man sig dog ud herover. Saaledes var det ifølge Forslag fra Comiteen, Bestemmelsen om Ophævelsen af Fr. 26 October 1804 indtoges i Loven om Fruentimmers Mindreaarighed af 16 Juli 1845 [1]).

---

[1]) Storth. Forh. 1845, VII, 346—349, Storth. Efterr. for samme Aar, Side 169.

§ 9. Storthinget har efter Grl.s § 83 Ret til at indhente Høiesterets Betænkning om juridiske Gjenstande. Fremdeles kan det efter § 75 f og g fordre sig forelagt alle ikke særligt undtagne offentlige Protokoller, Indberetninger og Papirer saavelsom Overeenskomster med fremmede Magter. Endelig kan det efter § 75 h indkalde enhver, undtagen Kongen og Medlemmerne af den kongelige Familie, forsaavidt de ei beklæde noget Embede, til at møde for sig i Statssager. Disse Rettigheder ere kun tillagte Storthinget og antages derfor ikke ved Reglement at kunne overføres paa nogen Comitee. De kunne benyttes til Veiledning for Storthinget i hvilkensomhelst Retning, f. Ex. naar der handles om at bevilge Penge til et vist Øiemed eller ordne en Gjenstand ved Lov. Spørgsmaalet om Anvendelse af § 75 f, g og h opstaa dog hovedsagelig under Udøvelsen af Storthingets controllerende Myndighed. Udviklingen af de nævnte Bestemmelser udsættes derfor til Afsnittet om denne Myndighed.

§ 10. Efter de ældre Reglementer skulde alle Sager deles i tvende Classer, og ingen Sag af anden Classe tages under Behandling, førend alle Sager af første Classe vare afgjorte. Denne Classification sank efterhaanden ned til et Skin, idet næsten alle Sager opførtes i første Classe. Den afskaffedes derfor i 1890.

Før dette Aar raadede saaledes Comiteerne for den Orden, i hvilken Sagerne skulde forberedes, og det Tidspunkt, paa hvilket Indstilling skulde afgives. Reglementet af 1890, § 20, bestemmer derimod, at der skal istandbringes en fuldstændig Arbeidsplan for hvert Storthings Virksomhed, idet der skal foreskrives hver Comitee, i hvilken Orden og Tidsfølge den har at udføre det den paalagte Arbeide. Herved skal det haves for Øie, at alle større Lovsager og Grundlovsforslag skulle være færdige fra Comiteerne inden Udgangen af April Maaned. Udkast til denne Arbeidsplan gjøres af Arbeidsordningscomiteen, der bestaaer af Thingenes Præsidenter og Vicepræsidenter samt de faste Comiteer. Udkastet bliver bindende, medmindre nogen inden fastsat Frist gjør Forslag til Forandring deri, i hvilket Fald Sagen forelægges

Storthinget. Præsidenterne have ifølge § 7 at vaage over, at Planen følges.

§ 11. Storthingets og dets Afdelingers Møder berammes af vedkommende Præsident. Desuden har Præsidenten efter vort Reglement den vigtigere Del at bestemme Dagsordenen, det vil sige, hvilke Sager, der skulle opslaaes til Afgjørelse i det berammede Møde, Regl. § 31. Vedkommende Thing kan vistnok ved udtrykkelig Beslutning med $^2/_3$ Stemmefleerhed fravige Dagsordenen, men dette skeer selvfølgelig kun temmelig sjeldent.

Intet af Thingene kan holdes, medmindre to Trediedele af dets Medlemmer ere tilstede. Til Medlemmernes Tal henregnes, efterat Storthinget er constitueret, alle Repræsentanter, hvis Fuldmagter ere godkjendte, selv om de endnu ikke have taget Sæde paa Thinget. Bestemmmelsen betegner efter norsk Sprog Antallet af virkelige Medlemmer, ikke Antallet af Medlemspladse[1]). Sættes eller holdes Thing med et mindre Antal Medlemmer, kan Præsidenten straffes efter Ansvarlighedslovens § 18.

Den regelmæssige Mødetid var ligetil 1857 fra 9 Fm. til 3 Em. I det nævnte Aar indskrænkedes Mødetiden til Kl. 2 og i 1871 bestemtes det, at Møderne først skulde begynde Kl. 10. Desuden kan der holdes Eftermiddagsmøder fra Kl. 5—8.

§ 12. Bestemmelsen i Grl.s § 27, hvorefter alle Med-

---

[1]) Den belgiske Grundlovs § 38, den hollandske § 100, den italienske § 53, den danske § 61 kræver, at over Halvdelen af Medlemmerne er tilstede. I Belgien forstaaes dette saaledes, at over Halvdelen af det hele Antal Medlemmer, Kammeret efter Grundloven skal have, maa være nærværende, Thonissen, Constitution belge, Side 153. I Holland ansees dette Fortolkningsspørgsmaal tvivlsomt, de Hartog, Staatsrecht, Side 33. Italiens Grundlov forstaaes langt mindre strengt, idet man i det Antal, hvoraf over Halvparten maa være tilstede, ikke medregner de Medlemmer, som ere fraværende med Kammerets Tilladelse, Palma, Diritto costituzionale, II, 449. Den preussiske Grl. § 80 og det tydske Riges Grl. § 28 giver ingen Anledning til Tvivl, idet de udtrykkeligt foreskriver, at over Halvdelen af det lovbestemte Antal Medlemmer maa være tilstede.

lemmer af Statsraadet maa være nærværende ved enhver Forhandling, har for Storthingsrepræsentanternes Vedkommende intet Sidestykke i selve Grundloven. Det har derfor været lært, at Storthinget ved sit Reglement kan tillade et vist Antal Repræsentanter omskiftningsviis at være fraværende, naar kun Grl.s § 73 ikke derved overtrædes[1]). Reglementerne have dog aldrig slaaet ind paa denne Vei, men altid forudsat, at det var Pligt for enhver Repræsentant at være tilstede, medmindre han havde Forfald, Regl. 1815, § 9, 1890, § 24.

§ 13. Uagtet det hverken er bestemt i Grundloven eller Reglementet, følger det af vor Rets almindelige Grundsætninger, at en Repræsentant kan blive inhabil i en enkelt Sag, fordi han enten tidligere i anden Egenskab har handlet i Sagen, eller fordi den angaaer hans egen private Interesse, eller fordi den angaaer hans Slægtninger. For at man skal kunne negte en Repræsentant Ret til at deeltage, maa dog Inhabilitetsgrunden være meget stærk. Mindre udfordres der, for at det skal kunne tillades ham at fratræde. At en Repræsentant, der som Medlem af Odelsthinget har deeltaget i en Sags Behandling og senere bliver indvalgt i Lagthinget, ei kan være med i dettes Forhandlinger om Sagen, er klart[2]). Tidligere antoges det ogsaa, at Repræsentanter, der vare Statsrevisorer, burde fratræde under Decisionssagerne, hvilken Mening imidlertid nu er forladt[3]). En forhenværende Statsraad udtraadte før, naar de Regjeringshandlinger, i hvilke han havde deeltaget, granskedes af Odelsthinget[4]). Nu, da Statsraaderne have faaet Adgang til at deeltage i Odelsthingets Forhandlinger, bør han ei ansees forpligtet til at fratræde, førend der skal skrides til Votering om hans Ansvar. Er der gjort Indsigelse mod Gyldigheden af en Repræsentants Fuldmagt, har man undertiden Exempel paa, at de øvrige Repræsentanter fra samme District aftræde under

---

[1]) Stang, Side 264.
[2]) Storth. Forh. 1821, Juni, Side 648 og Juli, Side 793.
[3]) Storth. Forh. 1830, VI, 75; Storth. Efterretn. 1842, Side 69.
[4]) Storth. Forh. 1824, V, 1375.

Voteringen om Spørgsmaalet, uagtet der ingen Indsigelse er gjort mod deres egen Fuldmagt[1]. Hertil er der dog i Almindelighed ingen tilstrækkelig Føie, ikke engang om de i Districtsforsamlingen have stemt paa den Repræsentant, hvis Valg angribes[2]. Er der Tvist om en Persons Stemmeret, udtræder den Repræsentant, der som Medlem af Valgbestyrelsen har deeltaget i en Kjendelse angaaende Spørgsmaalet[3]. Behandles Forslag til Love eller andre almindelige Regler, og disse gribe ind i en Repræsentants private Interesser, har man seet, at Storthinget idetmindste stiltiende har tilladt ham at udtræde. Saaledes udtraadte under Behandlingen af et Lovforslag om Bjergværksdriften i 1827 tre Repræsentanter, der vare Jernværkseiere. Men dette kan neppe billiges. I 1842 fulgte Storthinget en rigtigere Fremgangsmaade ved at negte en Officier, der havde Sæde paa Storthinget, Adgang til at udtræde under Behandlingen af Qvarteergodtgjørelsen i den Stad, hvor han laa i Garnison[4]. Til at fritage nogen Repræsentant for Deeltagelse i Sag, som angaaer hans Slægtninger, er man lidet tilbøielig[5], og end mindre til af saadan Grund at negte nogen Repræsentant, som vil deeltage i Sagen, Adgang dertil. Der er saaledes ingen Indsigelse gjort mod, at en Repræsentant har stemt angaaende Gyldigheden af en Broders Fuldmagt[6]. Anderledes maatte Sagen afgjøres, hvis der var Tale om Ansvar for nære Slægtninger, eller Sagen ligefrem angik deres Formuesrettigheder.

§ 14. Hvert af Thingene skal holde sine Forsamlinger særskilt, Grl.s § 73, og ingen Overlægning maa finde Sted i Kongens Nærværelse, § 74. Storthinget skal holdes for aabne Døre, medmindre det modsatte ved Stemmefleerhed besluttes, Grl.s § 84. De øvrige Forskrifter om Debatterne findes i Reglementets sjette Capitel.

---

1) Storth. Forh. 1848, VIII, 4.
2) Storth. Tidenden 1860, Side 4—11.
3) Storth. Forh. 1828, Side 24.
4) Storth. Forh. 1827, V, 490—491; 1842, II, 55, jvfr. 1839, II, 715.
5) Storth. Forh. 1824, V, 1375; 1830, Marts, 223, 227; 1845, VII, 14.
6) Storth. Tidenden 1860 paa anførte Sted.

Ingen maa tale uden at have begjært Ordet. Have flere forlangt Ordet, tildeles det dem efter den Tidsfølge, i hvilken Forlangenderne ere fremkomne. Talerne skulle henvende sig til Præsidenten. De maa holde sig nøie til Sagen og ikke tillade sig fornærmelige Udtryk mod Storthinget, dets Afdelinger eller noget af deres Medlemmer. Larmende Ytringer af Misnøie eller Bifald ere forbudne. Afviger noget Medlem fra disse Forskrifter, advares han af Præsidenten. Vort Reglement giver vel ikke som de fleste andre den irettesatte nogen udtrykkelig Tilladelse til at appellere fra Præsidenten til Thinget, men en saadan Tilladelse vilde vel i fornødent Fald neppe blive negtet. Bliver Advarselen gjentagen uden at frugte, lader Præsidenten, efterat der er givet vedkommende Medlem Anledning til at forsvare sig, afstemme om, hvorvidt Ordet skal fratages ham, eller om han endog skal udvises fra den Dags Forhandlinger, Regl. § 36.

For at forebygge unyttige Discussioner eller holde disse inden rette Grændser, har man i andre Lande opstillet forskjellige Regler. Deels har man den Bestemmelse, at et privat Forslag maa understøttes, i England, Nordamerika og Frankrige (efter Regl. 1815, § 41) af en af Forslagsstillerens Medrepræsentanter, i det belgiske Senat af fire, i Deputeretkammeret af 5 Medlemmer, hvilket maa skee, inden nogen imødegaaer Forslaget, ellers ansees det bortfaldt «af Mangel paa Understøttelse». Reglementerne for de preussiske Kammere og den tydske Rigsdag forlange, at Forslaget paa Forhaand skal være underskrevet af 10 eller 15 Medlemmer. Ellers behandles det kun som Andragende og oversendes Petitionscomiteen til foreløbig Drøftelse og kommer først til Behandling i Kammeret, hvis Comiteen anbefaler det dertil. I Danmark har man ogsaa havt, men igjen opgivet reglementariske Bestemmelser for at hindre Misbrug af Forslagsretten [1]).

Dernæst har man indskrænket Medlemmernes Adgang til at faa Ordet. I England og Nordamerika er det (udenfor Comiteer af det hele Huus) forbudt at tale mere end

[1]) Holck, den danske Statsforfatningsret II, 193.

een Gang i nogen Sag. Naar alle anmeldte Talere ere færdige, faaer dog Forslagsstilleren svare, hvorhos korte Bemærkninger ere enhver tilladte, naar de ere nødvendige til at forebygge Misforstaaelse af, hvad han i sin Tale har ytret. En lignende Regel gjælder i den tydske Rigsdag og de preussiske Kammere under Discussionen om et Lovforslag i dets Heelhed. I Belgien og Holland kan enhver tale to Gange i en Sag, og med Kammerets Tilladelse oftere.

I Nordamerika er det i mange Repræsentationer forbudt et Medlem at tale længere end en vis Tid. Saaledes maa i Congressen ingen tale mere end en Time ad Gangen.

Et af de virksomste Midler til Debatternes Forkortelse er den saakaldte Afslutning. Naar man finder, at Sagen er tilstrækkelig discutteret, kan det foreslaaes, at Debatten skal standse, og dette Forslag bliver da sat under Afstemning, enten strax, eller efterat een har talt for og een mod Afslutningen. Denne Fremgangsmaade indførtes i 1881 i det engelske Underhuus og anvendes i mange andre Lande, saaledes i den nordamerikanske Congres, Frankrige, Belgien, Holland, Preussen, den tydske Rigsdag og Danmark.

Ligesaalidt i vor som i den svenske Forretningsorden har man optaget nogen af disse til Debatternes Forkortelse sigtende Bestemmelser. Constitutionscomiteen har tvende Gange foreslaaet at give Reglementets § 29 et Tillæg om, at Præsidenten eller et vist Antal Medlemmer skulde kunne forlange Afslutning, men Forslaget er ikke blevet antaget af Storthinget [1]).

I det engelske Underhuus maa Formanden aldeles ikke tage Deel i Debatten angaaende Sagernes Realitet. Under Forhandlingerne indskrænker hans Function sig til at paasee Ordenen overholdt, afgjøre eller veilede Huset i at afgjøre formelle Spørgsmaal, bestemme Voteringsordenen og med-

---

[1]) Storth. Forh. 1851, VII, 381; 1869, VIII, 628; 1871, VI, 14, Storth. Efterr. 1851, Side 125; Storth. Forh. 1890, V, Doc. 1, Side 37—39, hvor Spørgsmaalet om Afslutning paa nyt er drøftet og nærmere Oplysninger meddelte om fremmede Reglementers Bestemmelser desangaaende.

dele Udfaldet af Afstemningerne. Det samme Forbud mod at deeltage i Realitetsdebatterne gjælder ogsaa for de svenske Kammeres Talemænd. I de fleste fremmede Nationalrepræsentationer er det derimod vel tilladt Præsidenten at deeltage i disse Debatter, men han maa i saa Fald overdrage Forhandlingernes Ledelse til Vicepræsidenten. Efter de belgiske Reglementer kan han ikke igjen overtage Ledelsen, førend Sagen er tilendebragt.

Efter vort Reglement af 1890, § 32, maa Præsidenten, hvis han vil deeltage i Debatten paa anden Maade end ved ganske korte Bemærkninger, overlade Ledelsen af Forhandlingerne af den foreliggende Sag for hele Mødet til Vicepræsidenten.

§ 15. Forsaavidt ikke andet undtagelsesviis flyder af Grundlovens Forskrifter, kan ethvert Medlem under Debatten foreslaa Forbedringer i det foreliggende Forslag. Saadanne Ændringsforslag kunne efter vort Reglement fremsættes paa Stedet. I andre Nationalrepræsentationer pleier det være bestemt, at intet Ændringsforslag skal tages under Behandling, medmindre det er anmeldt før Mødet og et vist Antal Medlemmer erklære at ville understøtte det.

§ 16. Naar ingen mere begjærer Ordet, erklærer Præsidenten Forslaget optaget til Votering. Vort Reglement indeholder ei som enkelte fremmede, f. Ex. det belgiske, preussiske og tydske, den udtrykkelige Forskrift, at hvis Forslaget kan deles, og nogen Repræsentant forlanger det, saa skal Deling skee, og hver enkelt Deel sættes under særskilt Afstemning. Det siger sig imidlertid selv, at enhver Repræsentant ogsaa hos os har en saadan Ret, før Sagen er optagen til Votering, thi hans Forlangende om Deling er egentlig et Ændringsforslag. Efterat Sagen er optagen til Afstemning, kan derimod Deling ikke forlanges, see Regl. 1890, § 37, hvis nuværende Affattelse er valgt for at udtrykke denne Tanke [1]).

I hvilken Orden de forskjellige Forslag skulle sættes under Votering, er i England og Nordamerika bestemt ved en

[1]) Storth. Forh. 1890, V, Dok. 1, Side 39.

Række af sædvansmæssige Regler, som gjennem lang Anvendelse ere blevne saa sikre, at de neppe efterlade nogen Tvivl, men som ere for vidtløftige til at kunne gjengives her[1]). Grundtanken er, at ethvert under Debatterne fremkommet Forslag, der ei gaaer ud paa Forkastelse eller Udsættelse af Hovedforslaget, maa gives Formen af en Ændring (Forbedring, *amendement*) af dette, eller af en Ændring i et saadant Forbedringsforslag (*subamendement*, Underændringsforslag). Det afgjøres da først ved foreløbig Votering, om Forsamlingen foretrækker Underændringsforslaget for Ændringsforslaget, dernæst om Forsamlingen heller vil have det ved første foreløbige Votering seirende Forslag, end Hovedforslaget. Til Slutning afstemmes der om, hvorvidt det ved den sidste foreløbige Votering seirende Forslag skal endelig antages eller forkastes. Reglementet for det belgiske Senat bestemmer, at der altid skal stemmes over Underændringsforslagene førend over Ændringsforslaget. De fleste fremmede Reglementer give derimod ingen Forskrift om Voteringsordenen. Det samme gjælder om vort Reglement. Det siger kun i § 32, at Præsidenten skal lade ethvert Spørgsmaal efter dets Orden afgjøre ved Afstemning, hvilken Orden forud maa være opgiven og antagen. Ethvert Medlem kan altsaa foreslaa, at de foreliggende Forslag, Mod- eller Ændringsforslag skulle sættes under Afstemning i en anden Orden end den, Præsidenten har angivet. I den danske Rigsdag kan Spørgsmaal om den af Formanden foreslaaede Voteringsorden kun sættes under Thingets Afgjørelse, saafremt det begjæres af et større Antal Medlemmer, nemlig i Landsthinget 12, i Folkethinget 15. Hvor der er en Fleerhed af Forslag gaaende ud paa noget mere eller mindre, f. Ex. hvis det er foreslaaet til et og samme Øiemed at bevilge 10,000, 8,000 eller 5,000 Kr., bruger man hos os altid at sætte Forslaget om at bevilge den høieste Sum under Votering først, hvis dette forkastes, den næsthøieste, o. s. v. Efter samme Grundsætning bruger man, hvis der er Spørgsmaal

---

1) May, on the law of Parliament, Cap. IX.

om Forandringer i en bestaaende Retsregel, at votere først over det Forslag, som gaaer ud paa at gjøre den største Forandring i det bestaaende. Mangengang staa de forskjellige Forslag ikke i saadant Forhold til hinanden, at disse Regler blive anvendelige, og i saa Fald bestemmes Voteringsmaaden efter et Skjøn. I Danmark skal det være almindeligt, at Underændringsforslaget afgjøres før det oprindelige Ændringsforslag og dette igjen før Hovedforslaget[1]) Hos os bruger man derimod ofte at sætte Hovedforslaget under Afstemning med Forbehold af senere at afgjøre, om det skal modtage den foreslaade Ændring. Ingen af disse Fremgangsmaader forebygger Muligheden af, at en Deel af Medlemmerne bliver bunden i sin Stemmegivning. For at undgaa dette har Storthinget undertiden ved foreløbige Voteringer, omtrent paa samme Maade som i England, stillet de forskjellige Forslag mod hinanden og tilsidst ved endelig Votering afgjort, om det foreløbig seirende Forslag skulde antages eller ei[2]). Denne Fremgangsmaade er udentvivl den hensigtsmæssigste.

§ 17. Ingen Repræsentant, som er fraværende, naar Sagen optages til Votering, maa afgive Stemme, og ingen, som da er tilstede og berettiget til at stemme, maa forlade Forsamlingen, forinden Afstemningen er endt, Regl. § 34. Af denne Forskrift maa ikke sluttes, at enhver har Ret til at unddrage sig fra at afgive Stemme ved at forlade Forsamlingen, før Sagen optages til Votering. Det har tvertimod altid været antaget, at ethvert Medlem af Thinget, der ei er inhabilt, er pligtigt til at afgive Stemme[3]).

Indtraf det nogensinde, at en Repræsentant afgav Stemme, uagtet han ei var tilstede, da Sagen blev optagen, maatte man i Lighed med, hvad der antages i England[4]), ansee hans Stemme som ugyldig.

---

1) Holcks danske Statsforfatningsret II, 202.

2) Saaledes ved Istandbringelsen af Bankloven af 8 Aug. 1842, Storth. Forh. 1842, Juni 168 og 171, ved Beslutningen om Hovedjernbanens Anlæg, Storth. Forh. 1851, IX, 28—29, og ved Veibudgettet i 1874, Storth. Tidenden for samme Aar Side 801—808.

3) Storth. Forh. 1814, Side 314.

4) May, on the Law of Parliament, Cap. II.

Stemmegivningen skeer i Almindelighed derved, at de, der stemme mod Forslaget, reise sig, medens de, der stemme for Forslaget, blive siddende. Præsidenten kan bestemme, at Voteringen skal foregaa ved Navneopraab. Dette skal desuden skee, naar Præsidenten eller en Femtedeel af Thinget erklærer, at Udfaldet af en Votering, anstillet paa den førstanførte Maade, er usikkert. Forlanger nogen Repræsentant strax Navneopraab, og Præsidenten afslaaer Forlangendet, afstemmes der uden Debat om, hvilken Voteringsmaade der skal bruges, Regl. § 33.

Hvorvidt en Repræsentant er berettiget til at forandre sin Stemmegivning, er ikke sagt i Reglementet. I England synes dette ikke at være tilladt, ei engang om Repræsentanten erklærer, at han troede at have stemt i modsat Retning af, hvad han har gjort. I Nordamerika har man derimod den Regel, at en Repræsentant er berettiget til at forandre sin Stemme, hvis det skeer, førend Formanden har tilkjendegivet Afstemningens Udfald [1]). Dette bliver nok ogsaa altid tilladt af Storthinget, saafremt Repræsentanten erklærer, at han har misforstaaet Voteringsmaaden og derfor stemt anderledes, end han havde til Hensigt.

Ere Stemmerne feilagtigen optalte, rettes Feilen, selv om den først opdages, efterat Protocollationen har fundet Sted, og Beslutningen paa Grund af Rettelsen bliver en anden [2]).

§ 18. Hvis Fleerheden af Stemmerne havde erklæret sig for det Forslag, som er sat under Afstemning, saa er det blevet Storthingets Beslutning, uanseet hvor stort det Mindretal er, som har stemt derimod. Dette er vel ikke udtrykkelig sagt i Grundloven, men dog utvivlsomt. De Bestemmelser, hvori Grundloven til gyldig Beslutning kræver to Trediedele af Stemmerne, (§ 76 næstsidste Led, og § 112), maa nemlig betragtes som Undtagelser fra en forudsat Regel om, at det simple Fleertal ellers skal være nok. Storthinget kan

---

[1]) May, on the Law of Parliament, Side 337; Barclay, Digest of the rules of the House of Representatives, Side 217.

[2]) Storth. Forh. 1821, Marts, Side 60, cfr. 62.

følgelig ikke i sit Reglement fastsætte, at der til Afgjørelse af andre Slags Sager end de to nysnævnte, f. Ex. til Bevilgning af Pensioner skal udfordres mere end det knappeste Fleertal. Nogen Afgjørelse herfra kan ei engang skee ved Lov. Af denne Grund udelod Storthinget en Bestemmelse i den kongelige Proposition til Ansvarlighedslovens § 21, hvorefter der til Beslutning om Anklage for Rigsretten skulde udfordres to Trediedele af Stemmerne[1].

Den Sætning, at der til gyldig Beslutning ei kan kræves mere end simpelt Fleertal af Stemmerne, gjælder, hvor der spørges om Afgjørelse af den foreliggende Sags Gjenstand, jvfr. Regl. § 39. Derimod kan det ei være Storthinget formeent i Reglementet at foreskrive, at der til Beslutninger angaaende Sagernes Forberedelse eller overhovedet angaaende Forretningsordenen og det indre Politi i visse nærmere angivne Tilfælde skal udkræves qvalificeret Pluralitet, jfr. Regl. §§ 28 og 31, hvis Indhold er gjengivet i nærværende Capitels §§ 8 og 11. Heller ikke vilde der være noget at erindre mod, at der til Paalæg af reglementariske Straffe, f. Ex. Bortviisning fra Dagens Møde, udfordredes qvalificeret Pluralitet.

Til Beslutninger om, at Storthinget skal holdes for aabne Døre og dets Forhandlinger offentliggjøres ved Trykken, kan der dog efter Grl.s § 84 ikke kræves mere end simpel Pluralitet.

Ved Afgjørelsen af, hvad der er Fleertal, tages ligesaalidt her, som hvor der handles om, hvad der udkræves til forhandlingsdygtigt Møde (see nærværende Capitels § 11), Hensyn til de fraværende Medlemmer. Forslaget er altsaa at ansee som bifaldt, naar Fleerheden af de tilstedeværende have stemt for samme, selv om de danne et Mindretal af Thingets samtlige Medlemmer. Nogen anden Regel kan man heller ikke opstille, hvis Sagen hører til dem, i hvilke der efter Grundloven eller Reglementet udkræves qvalificeret Pluralitet. . Dette flyder, hvor intet modsat er bestemt, af Sagens Natur, ligeledes af Ordene i Grl.s § 76 næstsidste Led, var udtrykkelig bestemt i det Adler-Falsenske Udkast § 78 h og

---

[1] Storth. Forh. 1828, Juni 284 og 386.

er antaget i Nordamerika, hvor dets Unionsgrundlov udfordrer to Trediedele af Stemmerne, og det ikke blot i det Tilfælde, i hvilket det udtrykkelig er sagt (Art. 2, Section 2), men ogsaa hvor Ordene tillade at medregne de fraværende (Art. 1, Section 7 og Art. 5). Ligeledes gjælder denne Regel ved Fortolkningen af de særskilte Staters Grundlove [1]).

§ 19. I Tilfælde af Stemmelighed gjælde forskjellige Regler i de forskjellige Lande. I Almindelighed gaaer man ud fra den Synsmaade, at der i det engang bestaaende ikke bør gjøres nogen Forandring, medmindre den vinder Bifald hos Fleertallet i Forsamlingen. I Tilfælde af Stemmelighed ansees derfor Forslaget forkastet. I det engelske Underhuus, hvis Formand ellers aldrig maa deeltage i Voteringerne, har han i Tilfælde af Stemmelighed den afgjørende Stemme. I de svenske Kammere maa Talemændene ikke engang i saa Tilfælde votere. Der hjælper man sig ved det eiendommelige, fra Rigsactens § 3 ogsaa os bekjendte Middel, at der før Voteringen, som altid skeer med lukkede og umærkede Sedler, udtages een, der skal gjøre Udslaget, hvis de øvrige Stemmer ere lige deelte, Rigsdagsordningen § 60. I det nordamerikanske Senat har man derimod den Regel, at Formanden altid deeltager i Voteringen, og at hans Stemme i det heromhandlede Tilfælde gjør Udslaget, noget, som der falder meget naturligt, da han vælges ikke af Senatet selv, men af Folket. Hos os har det altid været almindelig Regel, at Præsidentens Stemme skulde have saadan Vægt. Herfra gjordes dog indtil 1839 den meget vigtige Undtagelse, at naar Stemmerne i en Lovsag stode lige, skulde den udsættes i to Dage, og hvis Forslaget ikke under den gjentagne Behandling opnaaede Pluralitet, skulde det ansees som forkastet.

§ 20. Ved Valg af Personer maa det i Mangel af positiv Forskrift altid antages, at den er valgt, der har faaet flere Stemmer end nogen anden, selv om disse kun udgjøre en Halvdeel eller endog et Mindretal af Forsamlingen. Have

---

[1]) Barclay, Digest, Side 214; Cooley on the Constitutional Limitations, Side 141. Jfr. den hollandske Grundlov Art. 197, som udtrykkelig siger, at kun de afgivne Stemmer medregnes.

flere faaet lige Antal Stemmer, afgjøres Valget ved Omvotering mellem dem, hvis saadan forlanges, ellers ved Lodtrækning. Storthinget maatte ved Reglement kunne bestemme, at der til Valg af Thingets Embedsmænd skulde kræves absolut Majoritet. Det samme vilde man vel ogsaa antage med Hensyn til Valg af Statsrevisorerne. Derimod er det et idetmindste høist tvivlsomt Spørgsmaal, om Storthinget med Hensyn til Valg af Lagthingsmedlemmer kunde foreskrive det samme. Grundloven har rigtignok ikke omtalt, paa hvilken Maade Lagthingsvalgene skulle foregaa, men dette kan meget vel betyde, at Grundlovens Forfattere hverken have tænkt sig eller ønsket anden Fremgangsmaade, end den, som ligefrem flyder af deres Taushed. Desuden er Gjenstanden af saa stor politisk Vigtighed, at den neppe egner sig til at ordnes paa anden Maade end ved Grundlov. Dette gjælder utvivlsomt om Valg af Konge eller Thronfølger, see Rigsactens § 3, syvende Punktum.

Et Forslag om at anvende Forholdstalsvalgmethoden ved Udnævnelse af Fuldmagts- og Valgcomiteens Medlemmer fremsattes af Reglementscomiteen i 1890, men forkastedes. Der ytredes dog ingen Tvivl om, at en saadan Anordning af dette Slags Valg var forenelig med Grundloven [1]).

§ 21. Om Behandlingen af Lovforslag opstiller Grl.s § 76 særegne Forskrifter.

Ethvert saadant Forslag skal, som før vist, fremsættes paa Odelsthinget. Det har været paastaaet, at den nævnte Paragraph er til Hinder for, at Odelsthinget gjør hvilkesomhelst Forandringer i Forslaget. Den forudsætter nemlig, siges der, at det er det oprindelige Forslag, som heelt igjennem danner Grundlaget for Forhandlingerne i Odelsthing, Lagthing og det samlede Storthing. Følgelig kunne Thingene ikke paa noget Trin af disse Forhandlinger vedtage en Forandring, som vilde give Beslutningen et væsentligt forskjelligt, maaske endog modsat Indhold af Forslaget. En saadan Fremgangsmaade vilde, mener man, stride mod For-

---

1) Storth. Forh. 1890, V, Side 40—42, og Storth. Tid., Side 45—52 og 78—91.

slagsstillerens grundlovmæssige Ret [1]). At Odelsthinget skulde være saaledes bundet under Sagens første Behandling, har dog neppe nogensinde været antaget. En Beslutning, hvorved en Deel af et Forslag forandres, opløser sig egentlig i tvende, det ene gaaende ud paa, at en Deel af Forslaget skal forkastes, det andet gaaende ud paa, at en fra den udslettede forskjellig Bestemmelse skal indsættes. Allerede ved den første er det oprindelige Forslags Skjæbne i det omhandlede Punkt afgjort af Odelsthinget, og mere kan Forslagsstilleren ikke kræve. Hvad Odelsthinget sætter i Stedet, vedkommer ikke ham. At paalægge det nogen Indskrænkning i saa Henseende vilde kun lede til unyttig Vidtløftighed. Odelsthinget vilde nemlig altid kunne faa sin Villie frem ved at forkaste det oprindelige Forslag i dets Heelhed og derpaa efter selvstændigt Forslag fra et af Medlemmerne antage det forkastede Forslag med de ønskede Forandringer [2]).

Fremsætter et Medlem af Odelsthinget noget Forslag, der ei staaer i umiddelbar Forbindelse med det foreliggende, maa det imidlertid betragtes som en ny Sag, Regl. § 27, og hvis enten Præsidenten eller en Femtedel af Thingets Medlemmer forlanger det, maa det udlægges til Eftersyn, før det tages under endelig Behandling, ligesom Forskriften i Reglementets § 29 om Forslagstiden maa blive anvendelig paa det. Disse Hindringer mod Forslagets Behandling ligge, vel at mærke, ikke i Grundloven, men i Reglementet og kunne altsaa bortskaffes.

§ 22. Naar Odelsthinget har gjennemgaaet et Lovforslag og antaget samme med eller uden Forandring, bruger det altid efter Forslag af Præsidenten at fatte udtrykkelig Beslutning om, at Sagen skal oversendes Lagthinget. Har Odelsthinget taget Forbehold om, at de under Sagens Gjennemgaaelse fattede Beslutninger skulle være foreløbige, er

---

[1]) Stang, Side 393, C. Falsen, Sendebrev til mine Medrepræsentanter, Side 48.

[2]) Reglementscomiteens Indstilling i Storth. Forh. 1839, Marts, Side 24 ff.

det klart, at det kan forkaste Oversendelsesforslaget, det vil sige henlægge Sagen. I modsat Fald har dette før været anseet tvivlsomt. Grundloven udtaler sig ikke om, naar et Forslag skal betragtes som antaget af Odelsthinget, og afgiver saaledes ingen Hjemmel til at negte det den omhandlede Ret. Odelsthinget maa følgelig selv afgjøre, hvorvidt det ved den brugelige Fremgangsmaade har meent af afskjære eller hævde sig fuld Handlefrihed. I den senere Tid anseer Odelsthinget sig berettiget til at negte Oversendelsen, og det endog om et forud for Gjennemgaaelsen af de enkelte Paragrapher fremsat Henlæggelsesforslag er forkastet[1]).

§ 23. Dette staaer ikke i Strid med, at Odelsthinget undertiden tager det før nævnte Forbehold om, at de Beslutninger, som fattes, skulle være foreløbige, thi derved skaffer det sig en Raadighed over Sagen, som gaaer videre end blot til at henlægge den. I Kraft af et saadant Forbehold kan nemlig Odelsthinget for det første gjøre Tillæg til sine foreløbige Beslutninger, ligeledes yderligere Forandringer i det oprindelige Forslag og berigtige Formfeil. Herom er man enig. Derimod var der længe Meningsforskjel om, hvorvidt Realitetsspørgsmaal, som allerede vare bragte paa Bane og afgjorte ved nogen af de foreløbige Beslutninger, atter kunde oprippes. Tidligere antoges det, at der mod denne Fremgangsmaade, hvor uhensigtsmæssig den end var, strengt taget ei kunde gjøres nogen Indvending. Men i 1863 antog Odelsthinget ved Votering over dette Competencespørgsmaal, at Forholdet ei hjemler Adgang til at optage afgjorte Punkter, medmindre der i den foreløbige Beslutning er indløben en aabenbar Feil[2]).

---

[1]) Storth. Efterretninger for 1851, Side 350—351, 787—788; for 1854, Side 619 og 714; Storth. Forh. 1857, X, 150 og 164, samt Storth.-tidenden for s. A., I, 1116 og II, 935—940; Storth. Forh. 1869, X, 104—105; Odelsthingstidende 1875, Side 40—41.

[2]) See Debatterne om Værnepligtsloven i Storthingstidenden for 1857, II, 555 ff., om Almueskoleloven, Odelsth. Tidenden 1860, Side 552, om Gjærdeloven sammesteds, Side 685 og 689, om Concursloven, Odelsth. Tidenden 1863, Side 455—456, og om Loven angaaende det høiere Skolevæsen, Odelsth. Tidenden 1869, Side 658—659.

§ 24. Er Forslaget antaget af Odelsthinget, «sendes det til Lagthinget, som enten bifalder eller forkaster det, og, i sidste Tilfælde, sender det tilbage med tilføiede Anmærkninger».

Hvad der skal tages under Behandling af Lagthinget, er naturligvis ikke det oprindelige Forslag, men Odelsthingets i Anledning deraf fattede eller som det i Grl.s § 77 heder, «foreslaaede Beslutning».

Bifaldes denne af Lagthinget, forelægges den strax Kongen med Anmodning om Sanction.

Bifalder Lagthinget ikke i alle Dele Odelsthingets Beslutning, saa er denne at ansee forkastet i sin Heelhed. Indtil 1830 brugte Lagthinget udtrykkelig at antage de Dele af Odelsthingets Beslutning, mod hvilke det ingen Indvending havde at gjøre. Denne Fremgangsmaade var imidlertid urigtig og er senere bleven forladt [1]). Den strider mod Grundlovens Ord, og skulde Lagthingets deelvise Antagelse af Odelsthingets Beslutning have nogen sand Betydning, maatte den blive til Hinder for, at Odelsthinget senere henlagde hele Sagen, noget hvortil dog Grundloven, som vi snart skulle see, hjemler det Adgang. Selv om det kun er en eneste ubetydelig Forandring, Lagthinget ønsker at gjøre i et vidtløftigt Lovværk, maa Lagthinget altsaa i Formen forkaste det hele.

Lagthinget kan ikke henlægge Lovforslaget. Grundloven fastsætter nemlig, at Lagthinget, om det forkaster Odelsthingets Beslutning, skal sende den tilbage til Odelsthinget med tilføiede Anmærkninger.

Disse Anmærkninger maa indeholde en Tilkjendegivelse af det Resultat, hvortil Lagthinget ved sine Overveielser er kommet. Vil det have hele Sagen henlagt, maa det henstille til Odelsthinget at gjøre dette. Vil Lagthinget vel have Odelsthingets Beslutning antaget, men kun med Forandringer, saa maa det angive, hvori disse Forandringer skulle bestaa. I saa Fald

---

[1]) Storth. Forh. 1830 Marts, Side 138, Falsen, Sendebrev til mine Medrepræsentanter, Side 51.

affatter Lagthinget nu altid sine Anmærkninger i Form af Forslag om hvorledes de forandrede Bestemmelser skulle lyde. Pligtigt dertil er Lagthinget egentlig ikke, og der haves fra ældre Tider Exempler paa, at Lagthinget i sine Anmærkninger kuns har angivet Indholdet af de Forandringer, det ønsker, uden at binde sig til nogen bestemt Redaction, hvilket dog er en uhensigtsmæssig Fremgangsmaade [1]).

Forhen brugte Lagthinget desuden i sine Anmærkninger at angive de Grunde, hvorpaa dets Forslag til Odelsthinget vare byggede. Denne tungvindte Fremgangsmaade blev ved Storthingstidendens Udgivelse overflødig og opgaves derfor omsider i 1862.

§ 25. Gjennem sine Anmærkninger kan Lagthinget foreslaa hvilkensomhelst Forbedring i Odelsthingets Beslutning og navnlig gjerne fremkomme med Udkast til en heel ny Lov om den samme Gjenstand istedetfor den af Odelsthinget vedtagne [2]). Men Lagthinget maa i sine Ændringsforslag holde sig til Odelsthingsbeslutningens Gjenstand og ikke indblande Ting, som ere denne uvedkommende. Som det synes af denne Grund, forkastede Odelsthinget ved Behandlingen af Lov om stemplet Papir af 14 August 1851 en Anmærkning, hvorved Lagthinget vilde udvide den Fritagelse, Odelsthingets Beslutning gav den afdøde Ægtefælle til ogsaa at gjælde hans Børn [3]). Og ved Behandlingen af Loven af 22 Juni 1863 om Udryddelse af Rovdyr og Fredning af Vildt negtede Lagthinget at votere over et Forslag, hvorefter Eier af Hund, der jog anden Mands Bofæ, skulde kunne belægges med

[1]) Dette var navnlig Tilfælde i 1830, see f. Ex. Storth. Forh. VI, 997—998, 1010, 1012.

[2]) Saaledes i 1845 ved Behandlingen af et Forslag til Lov om Lensmænd, Storth. Forh. 1845, VII, 268 samt 433 ff. og VIII, 95—97 samt Storth. Efterr. 1845, Side 183—184; i 1860 ved Behandlingen af en Lov om smaa Gjeldsfordringers Inddrivelse, Storth. Forh. IX, 166—167 og Storth. Efterr. for samme Aar, Side 252—253; i 1863 ved Behandlingen af Loven om Landslodden, Storth.-Forh. XI, 163—164, og Storth. Efterr. Side 201 ff.

[3]) Storth. Efterr. 1851, Side 330, jvfr. om et lignende Tilfælde Side 565—566.

Straf. Thi Hunde ere ikke Rovdyr og Sauer ikke Vildt[1]). Saadanne Forslag mangler den grundlovmæssige Rod, nemlig Fremsættelse af Regjeringen eller et Odelsthingsmedlem.

§ 26. Da Lagthinget savner Ret til at henlægge Sagen, har det heller ikke den Omvei til at kuldkaste sine Beslutninger, som Odelsthinget benytter, naar det efter at have gjennemgaaet og antaget et Forslag negter at oversende Sagen til Lagthinget. Dettes Beslutninger maa derfor ansees som endelige, medmindre det forud er vedtaget, at de blot skulle gjælde som foreløbige. Saadant Forbehold pleier at tages i vidtløftigere Sager. Hvilken Frihed man herved faaer, har ogsaa i Lagthinget været omtvistet. Tidligere ansaa man sig i Kraft af et saadant Forbehold berettiget til at oprippe de ved foreløbig Beslutning engang afgjorte Realitetsspørgsmaal. Et mærkeligt Exempel herpaa forekom paa Storthinget i 1854. Under Gjennemgaaelsen af Søfartsloven blev nemlig en Anmærkning først antagen ved foreløbig Beslutning og dernæst forkastet ved den endelige Gjennemgaaelse, idet tvende Medlemmer, som første Gang vare fraværende, anden Gang kom tilstede[2]). Senere har Lagthinget ligesom Odelsthinget antaget, at de Beslutninger, det engang har fattet, ikke i Realiteten kunne forandres med Hensyn til Punkter, som have været under Discussion. Hvad Lagthinget ved det omhandlede Forbehold aabner sig Adgang til, maa antages at være:[3])

a) at foreslaa Odelsthinget at henlægge Sagen;
b) at rette paa Feil, der maatte have indsneget sig i de foreløbige Beslutninger med Hensyn til Udtryksmaade eller Orden;
c) at foretage de Rettelser i en foreløbig vedtagen Paragraph eller Anmærkning, som maatte blive en rimelig

---

[1]) Storth.-Efterr. 1863, Side 389.
[2]) Storth.-Forh. 1854, IX, 166 jfr. 164.
[3]) Lagthingstidenden 1863, 289; 1865, 40—41; 1873, 212—213 og 1874, 90—91 og 92—93, hvor man har Exempel paa to Forslag, af hvilke det ene ansaaes tilstedeligt, det andet ikke.

Følge af Anmærkninger ved senere behandlede Dele af Lovforslaget;

d) at gjøre Anmærkninger ved Dele af Lovforslaget, som under den foreløbige Gjennemgaaelse ere stiltiende vedtagne. Herom ville maaske ikke alle være enige. Indrømmelsen synes dog at have overveiende Grunde for sig. Den kan nemlig ikke saaledes som en Tilladelse til at oprippe afgjorte Spørgsmaal medføre nogen særegen Fare for Tidsspilde, og den maa derfor væsentlig ansees som et Middel til at istandbringe bedre Lovbeslutninger. Er Lovforslaget vidtløftigt, saa kan det træffe enhver, at han trods bedste Villie ikke førend i sidste Øieblik bliver opmærksom paa Feil i en Bestemmelse, som slet ikke har været Gjenstand for Discussion.

§ 27. Beslutter Lagthinget en principal Anmærkning, hvorved det foreslaaer Odelsthinget at henlægge Sagen, saa pleier det dog tillige at gjennemgaa Odelsthingets Beslutning paragraphviis og i subsidiære Anmærkninger foreslaa, hvorledes Loven bør lyde, hvis den overhovedet skal udkomme. Denne Fremgangsmaade har undertiden vakt den Tanke, at Sagen var endelig afgjort, hvis Odelsthinget antog Lagthingets subsidiære Anmærkninger, og at Lovbeslutningen i saa Fald skulde expederes til Regjeringen som antagen af begge Thing. Dette er imidlertid en grov Misforstaaelse. Lagthinget har forkastet Beslutningen, og denne maa, hvis Lagthinget fastholder sin principale Anmærkning, gaa til Afgjørelse i det samlede Storthing [1]). Det samme gjælder naturligvis ogsaa, dersom Lagthingets principale Anmærkning gaaer ud paa noget andet end Lovforslagets Henlæggelse [2]).

---

[1]) Som Beviis kunde man nævne de fleste Lovforslag, der i den sidste Menneskealder ere komne til Behandling i det samlede Storthing. Her maa det være nok at nævne Juryloven, hvor Spørgsmaalet virkelig var under Discussion i Lagthinget. See Lagthingstidenden 1863, Side 288—289.

[2]) Ogsaa i dette Punkt have enkelte været paa Vildspor, Lagthingstidenden 1869, Side 619 ff.

Anderledes, hvis Lagthinget har besluttet alternative Anmærkninger, noget der er skeet en og anden sjelden Gang.

§ 28. «Lagthingets Anmærkninger tages under Overveielse af Odelsthinget, som enten henlægger Lovforslaget, eller atter sender det til Lagthinget med eller uden Forandring«, Grl.s § 76.

Lagthingets Anmærkninger sættes nu altid hver for sig under Afstemning i Odelsthinget. I 1836 besluttede vel Odelsthinget, at enhver Anmærkning skulde ansees forkastet, medmindre noget Medlem af Odelsthinget optog den. Men denne Fremgangsmaade vakte stærk Modsigelse i Lagthinget og er derfor bleven opgiven [1]). Den var ogsaa aabenbart urigtig, da Lagthinget ei bør forblive uvidende om de Grunde, der have foranlediget, at dets Anmærkning forkastes.

§ 29. At det ene Kammers Beslutning kun antages af det andet med visse Forandringer, er i Virkeligheden en Forkastelse af Beslutningen og bevirker, saavidt vides, efter de fleste Landes Forfatninger, at det Kammer, fra hvem den udgik, atter faaer fri Haand over Sagen. Herom kan der ikke være Spørgsmael hos os. Har Lagthinget forkastet Odelsthingets Beslutning og henstillet til dette at gjøre Forandringer i samme, saa er det klart, at Odelsthinget ei derved faaer Adgang til at gjøre hvilkesomhelst Forandringer. Grl.s § 76 fjerde Punktum viser nemlig, at Lagthinget har Ret til at ytre sig to Gange om enhver Odelsthingsbeslutning, inden den bliver forelagt for det samlede Storthing. Deraf flyder, at Odelsthinget under Sagens anden Behandling ikke kan gjøre nogen Forandring, som gaaer saavidt, at Beslutningen derved maa siges at blive en anden end den forrige.

Ved denne Indskrænkning i Odelsthingets Ret have adskillige villet blive staaende. De sige, at Grundloven vel paalægger Odelsthinget at tage Lagthingets Anmærkninger under Overveielse, men tillige giver det en af disse Anmærk-

---

[1]) Storth.-Efterr. 1836, Side 65; Storth.-Forh. 1839, Marts, Side 26—37.

ninger ganske uafhængig Ret til at henlægge eller forandre den forrige Beslutning[1]).

En saa vid Raadighed over Sagen har imidlertid vort Odelsthing aldrig tillagt sig. For at komme til Endskab med Forhandlingerne er det tjenligst at holde fast ved de Puncter, om hvilke Thingene engang ere blevne enige. Saalænge Lagthinget ansaaes berettiget til at antage visse Dele af Odelsthingets Beslutning, medens det forkastede andre, var det klart, at Odelsthinget under sin fornyede Behandling af Sagen ikke uden videre kunde forandre hine. Og selv efter at det er blevet anerkjendt, at Lagthinget ved enhver Anmærkning forkaster hele Odelsthingets Beslutning, er man, i Lighed med hvad der ifølge gammel og sikker Brug gjælder i det engelske Parliament[2]), vedblevet at ansee Odelsthinget uberettiget til at foretage andre Forandringer i sin første Beslutning end saadanne, som have gyldig Foranledning i nogen af Lagthingets Anmærkninger[3]). Den omhandlede Begrændsning af Odelsthingets Handlefrihed er, som man seer, ikke meget skarp og kan derfor anvendes paa meget forskjellig Maade. Klart er det, at Odelsthinget har Ret til at gjengive Lagthingets Tanke i rigtigere eller blot i andre Udtryk[4]). Ligeledes kan Odelsthinget give den af Lagthinget foreslaaede Regel et mindre Omfang, naar Odelsthinget ikke derved fjerner sig mere fra sin tidligere Beslutning, end Lagthinget har foreslaaet. Er derimod det Forslag, man vil sætte i Stedet for Lagthingets, ikke blot snevrere af

---

1) Reglementscomiteens Indstilling i Storth. Forh. 1830, Marts, Side 138, jvfr. Stang, Side 397—398.

2) May on the law of Parliament, Side 486—488.

3) Jvfr. Comiteeindstilling i Storth. Forh. 1828, Side 79 ff., Falsens Sendebrev til mine Medrepræsentanter, Side 39—50, og Reglementscomiteens Indstilling i Storth. Forh. 1839, Marts, Side 24—26, hvor Sætningen er udtrykt saa, at Odelsthinget ei maa foretage andre Forandringer end saadanne, der ere foranledigede ved eller staa i Forbindelse med Lagthingets Anmærkninger, hvilke Udtryk dog ere noget for vide.

4) Et godt Exempel herpaa findes Odelsthingstidenden for 1863, Side 43, jvfr. Lagthingstidenden 1874, Side 228..

Omfang, men ogsaa forskjelligt af Indhold, saa kan Sagen stille sig tvivlsomt. Kan det nye Forslag ikke betragtes som et Middel til at forsone de modsatte Opfatninger, der have fundet sit Udtryk i Thingenes forskjellige Beslutninger, saa er det mest conseqvent at negte Odelsthinget Ret til at antage det[1]). Er det modsatte Tilfældet. saa ligger Forandringen indenfor Odelsthingets Competence. Dette har vistnok ved en enkelt Leilighed været stærkt bestridt[2]). Man sagde nemlig, at Lagthinget efter Grundloven skal have Adgang til at udtale sig om enhver Deel af Odelsthingets Beslutning med den Virkning at kunne foranledige en Forandring deri, hvilken Adgang nu blev Lagthinget spærret. Denne Sætning lader sig imidlertid ikke gjennemføre uden at negte Odelsthinget Ret til at foretage nogensomhelst Forandring i sin Beslutning, medmindre den er foreslaaet af Lagthinget. Hjemmel til den heromhandlede Indskrænkning i Odelsthingets Competence finder man heller ikke, hverken i Grundloven eller Sagens Natur. Hensigten med de gjentagne Tilbagesendelser mellem Afdelingerne maa jo være ikke alene at rette paa Feil, men ogsaa saavidt muligt at udjevne de mellem Afdelingerne opkomne Meningsforskjelligheder, Paa den her forsvarede Maade er ogsaa Spørgsmaalet løst ved flere Leiligheder[3]).

---

[1]) Jvfr. Odelsth. Tid. 1863, Side 403—405.

[2]) Storth.-Efterr. 1854, Side 355—370. Blandt Forskrifterne om Liggedagene (den nuværende Søfartsløvs § 44) havde Lagthinget foreslaaet at indtage en Bestemmelse saalydende: «Under Liggedage henregnes heller ikke de Dage, paa hvilke Ladningen formedelst Storm eller Iisgang ikke kan bringes til Skibet.» I Stedet derfor antog Odelsthinget en Beslutning lydende: «Naar Varerne er af den Beskaffenhed, at Indladning ikke kan foregaa i de anførte Liggedage, og det bevises, at Ladningen af Befragterne er leveret uden Ophold, bliver Sagen at afgjøre efter den paa Stedet gjældende Sædvane.» Om Grundlovsmæssigheden heraf var der megen Strid, baade i Afdelingerne og i det samlede Storthing, hvor hele Loven blev henlagt, dog vistnok væsentlig af andre Grunde. Jvfr. Storth. Forh. 1854, IX, 125, Morgenbl. for 1854, 143 og 174.

[3]) See f. Ex. Storth. Efterr. 1845, Side 92 og Forh. VII, 219. Ifølge Odelsthingets første Beslutning til Lov om Skyldsætningsforret-

Derimod har det i Almindelighed været antaget, at Odelsthinget ikke kan gaa videre i at fravige sin første Beslutning, end Lagthinget har foreslaaet [1]).

Dog ansees Odelsthinget, naar det har antaget en Anmærkning, berettiget til at forandre Bestemmelser, som Lagthinget har ladet staa uanmærkede, nemlig forsaavidt Forandringen er nødvendig for at opnaa det ønskelige Sammenhæng imellem den efter Lagthingets Forslag antagne Anmærkning og den Bestemmelse, Odelsthinget af egen Drift retter [2]). Ligeledes naar Rettelsens Gjenstand er en aabenbar Feil i Udtryksmaaden [3]).

Forandrer Odelsthinget sin tidligere Beslutning paa en Maade, som ligger udenfor dens Competence, skader dog Feilen ei Beslutningen, hvis denne ikke destomindre bifaldes af Lagthinget. Protesterer derimod dette mod en Forandring, Odelsthinget har gjort, maa det samlede Storthing afgjøre, hvorvidt denne har ligget inden- eller udenfor Odelsthingets Competence. I sidste Fald kan det samlede Storthing ikke bifalde Beslutningen, selv om det finder den hensigtsmæssig.

§ 30. I Samklang med den Anskuelse, at Odelsthinget ei kan gjøre andre Forandringer i sin første Beslutning, end saadanne, som have gyldig Foranledning i Lagthingets Anmærkninger, har det været paastaaet, at Odelsthinget ikke

---

ninger af 28 Mai 1845 skulde Sorenskriveren have fuldt Salær, hvis han tilkaldtes til Underskjønsforretninger, men kun halvt Salær ved Overskjønsforretninger. Lagthinget fandt dette inconseqvent og foreslog derfor, at den sidste Bestemmelse skulde udgaa. Odelsthinget foretrak derimod at rette Inconseqvensen ved at nedsætte Salæret ved Underskjønnet til det halve. Ligeledes Storth. Forh. 1848, VI, 70 og 109, Storth. Efterr. 1851, Side 771—775.

[1]) Storth. Efterr. 1848, Side 489, Odelsth. Tid. 1860, Side 154—155 og Storth. Efterr. 1860, Side 128. Det modsatte maa ikke sluttes af Storth. Efterr. 1845, Side 184. Regelen anvendes dog ei med den yderste Strenghed, Storth. Forh. 1860, IX, 119, 13de Anmærkning til Søfartsloven.

[2]) Et fremtrædende Exempel herpaa frembyde Forhandlingerne om Arvelovens §§ 33 og 80, see Storth.-Efterr. 1854, Side 418.

[3]) Storth. Tid. 1860, Side 170.

heller kan henlægge Sagen af Grunde, som ikke have sin Rod i disse. Den sidste Indskrænkning har mindre Støtte i Sagens Natur end den første og er derfor neppe nogensinde bleven anerkjendt. Det sees ogsaa, at flere af Storthingets mest anseede Medlemmer, som oprindelig have villet gjøre den gjældende, senere have skiftet Mening [1]).

Mere tilbøielig har Odelsthinget været til at betragte sin Ret til at henlægge Sagen forspildt, hvis det uden at tage noget Forbehold i saa Henseende begynder at gjennemgaa Lagthingets Anmærkninger, og disse kun gaa ud paa Forandringer i Odelsthingets første Beslutning [2]). En saadan Regel vilde imidlertid indeholde en unyttig Formalisme. Den bør derfor opgives, især nu, da det er anerkjendt, at Odelsthinget under første Behandling af Sagen kan henlægge den, efterat Gjennemgaaelsen af de enkelte Paragrapher har fundet Sted og disse ere vedtagne.

Opdager Odelsthinget under Sagens anden Behandling, at det for at faa en hensigtsmæssig Lovbeslutning istand; maa gjøre større Forandringer i sin første Beslutning, end Lagthingets Anmærkninger give Anledning til, saa kan det, hvis de tvende sidst udviklede Sætninger holde Stik, naa sit Maal ved at henlægge Sagen og derpaa efter nyt Forslag fatte en Lovbeslutning af det attraaede Indhold. Denne Beslutning maatte da betragtes som en heelt ny Sag, hvilken Lagthinget havde at prøve i alle sine Enkeltheder, og som i Tilfælde af, at Lagthinget forkastede den, maatte gaa tilbage til Odelsthinget. At Thinget har en saadan Frihed, er i sig selv vistnok meget rimeligere, end at det skulde mangle den. Det paapegede Resultat af hine Sætninger kan derfor kun tjene til at styrke dem.

Da Odelsthinget har Ret til at henlægge hele sin første

---

[1]) I Storth. Forh. 1830, VII, 853 haves sikker Præcedents for, at Odelsthinget har tillagt sig uindskrænket Henlæggelsesret, jvfr. Storth. Efterr. 1839, Side 181 og 183; 1842, 309 *bis*, samt 1845, Side 58 og 184.

[2]) Storth. Forh. 1836, III, 447; 1837, Januar, Side 3 og Morgenbladet 1848, Nr. 142.

Beslutning, har det været sagt, at Odelsthinget ogsaa altid uden Hensyn til Lagthingets Anmærkninger maatte kunne henlægge den deelviis, det vil sige, udstryge hvilkensomhelst af dens Bestemmelser, selv om ingen af Lagthingets Anmærkninger umiddelbart eller middelbart gav Anledning dertil [1]). Denne Slutning er imidlertid ganske feilagtig. Den Deel af Lovbeslutningen, Odelsthinget lod staa tilbage, kunde ved Udstrygelsen af det øvrige faa en saa forandret Virkning og Betydning, at den maatte betragtes som en ny Sag.

§ 31. Selv om Odelsthinget har bifaldt alle Lagthingets principale Anmærkninger til Forandringer i den første Beslutning, kan den saaledes forandrede Beslutning ikke strax forelægges Kongen til Sanction, hvorimod den ifølge Grundlovens Ord altid igjen maa oversendes Lagthinget. Dette har ledet til den Tanke, at Lagthinget ei er bundet ved sin tidligere Beslutning, og at det følgelig altid paanyt kan forkaste Odelsthingets Beslutning. Grundloven har nemlig ikke sagt det modsatte [2]), At en saadan Adgang stod Lagthinget aaben, kunde vel være nyttigt i et og andet usædvanligt Tilfælde, men den vilde formodentlig oftere blive misbrugt til at oprippe allerede afgjorte Sager, blot fordi Thingets Sammensætning i Mellemtiden var bleven forandret enten derved, at Medlemmer, som første Gang var tilstede, havde Forfald ved Sagens anden Behandling eller omvendt. Det antages derfor, at Lagthinget, naar det har fremsat sine Ændringsforslag i en bestemt Affatning, og de samtlige ere bifaldte af Odelsthinget, kun har at paasee, at dette virkelig er skeet, samt derpaa at oversende Beslutningen til Sanction. Denne Opfatning kommer navnlig tilsyne deri, at Lagthinget i det angivne Tilfælde strax foretager Sagen til Behandling [3]).

---

[1]) Storth. Efterr. 1845, Side 57—58.

[2]) Stang, Side 398.

[3]) Dette er gammel Praxis, see f. Ex. Storth. Forh. 1827, Juni, Side 897; 1836, III, 538, hvor Fremgangsmaaden blev brugt ved første Antagelse af den senere to Gange uden Forandring gjentagne Beslutning til Loven om gudelige Forsamlinger af 27 Juli 1842. Jvfr. ogsaa Forh. 1839, II, 725.

Under en modsat Opfatning maatte Thinget ifølge Grl.s § 76 vente dermed i tre Dage.

Har Odelsthinget forkastet flere af Lagthingets principale Anmærkninger til samme Lov, brugte dette indtil 1845 ved særskilt Votering over hver enkelt af disse at afgjøre, hvorvidt det vilde fastholde eller frafalde den, og baade dette og det følgende Lagthing synes at have anseet ethvert af sine Medlemmer berettiget til at kræve en saadan Deling af Stemmegivningen, hvilken Synsmaade formodentlig støttedes paa det daværende Regl. § 32 [1]). Senere har nok Lagthinget altid fulgt den rigtigere Fremgangsmaade, nemlig ved en eneste Votering at afgjøre, hvorvidt det vil antage eller forkaste Odelsthingets Lovbeslutning i dens Heelhed. Andet kan Lagthinget ikke tage under Afgjørelse, og dette Voteringsthema er udeleligt. Den nu brugelige Fremgangsmaade samler al Modstand mod Odelsthingets Beslutning og gjør det derfor vanskeligere at skaffe denne et Fleertal af Stemmerne i Lagthinget. Dette er imidlertid ingen Indvending, thi en lovgivende Forsamling skal stemme ikke om Præmisser men alene om Conclusioner.

§ 32. «Naar et Forslag fra Odelsthinget to Gange har været Lagthinget forelagt og anden Gang derfra er bleven tilbagesendt med Afslag, træder hele Storthinget sammen, og med to Trediedele af dets Stemmer afgjøres da Forslaget.»

Beslutningen sendes af Lagthinget tilbage tll Odelsthinget og af dette til Storthinget.

Vor constitututionelle Praxis famlede længe, inden man udfandt, hvad der under Lovforslagets Behandling i det samlede Storthing kan blive Gjenstand for Afgjørelse. Naar tvende Kammere ere standsede ved ulige Beslutninger om en Sag, som derpaa skal bringes til Endskab ved fælles Votering, ligger det nærmest for Tanken, at der skal haves frit Valg mellem de fattede Beslutninger, og at desuden hvilkensomhelst Middelvei, der efter behørigt Forslag bliver

---

[1]) Storth. Forh. 1845, IX. 288 og 1848, VIII, 185.

tilstrækkelig prøvet, bør kunne vælges, jfr. den svenske Rigsdagsordning § 65. Det er derfor let forklarligt, at vore Storthing begyndte med at anvende Grl.s § 76 paa saadan Maade. Første ordentlige Storthing brugte, naar Odelsthingets Beslutning ikke havde opnaaet tilstrækkeligt Antal Stemmer, at votere over, hvorvidt Beslutningen skulde antages med de af Lagthinget foreslaaede Forandringer, eller med Redactionsforandringer, som først vare bragte paa Bane i selve Storthinget[1]). Den samme Fremgangsmaade brugtes ogsaa de to følgende Ting[2]), men er senere forladt, fordi den fandtes stridende mod Grundloven. Denne fordrer, at enhver Lov skal foreslaaes paa Odelsthinget af Regjeringen eller noget af dets Medlemmer samt forbeholder dette Thing uindskrænket Henlæggelsesret. Allerede herved tilkjendegiver den tydeligt, at intet kan blive Lov, uden at være bifaldt af Odelsthinget. Men desuden siger Grundloven i § 77 udtrykkeligt, at den Beslutning, der skal kunne forelægges Kongen til Sanction som Lov, maa være »foreslaaet af Odelsthinget» og «bifaldt af Lagthinget eller af det samlede Storthing», hvilket viser, at det, der skal sættes under Afstemning i det samlede Storthing, er Odelsthingets Beslutning og intet andet Dette blev erkjendt af Storthinget i 1824, som i sit Reglements §§ 29—31 opstillede nærmere herpaa byggede Forskrifter om Fremgangsmaaden ved Lovsagers Behandling i Plenum, hvilke Forskrifter med en i 1830 foretagen Redactionsændring bleve

---

[1]) Storth. Forh. 1815, September, Side 118; 1816, Februar, Side 90 og 91, Juni, Side 67, 102 og 243. Selv med denne Lettelse i Forretningsordenen oversteg det dengang Storthingets Kræfter at istandbringe de store organiske Love, det ansaa paatrængende nødvendige. Med Hensyn til dem satte det sig derfor ganske ud over Grl.s § 76 og foretog Lovene om Pengevæsenet, Laane- og Disconteringscommissionerne, Værnepligten og Skattevæsenet i det samlede Storthing, uden foreløbig Behandling i Afdelingerne, og bestemte, at de skulde kunne vedtages ved simpel Pluralitet, see Storth.-Efterr. 1814—1818, Side 215, 289, 297, 327 og 421.

[2]) Storth. Forh. 1818. Juli, Side 88, August, 248—251, September, 32; 1821, August, Side 2.

bibeholdte indtil 1839[1]). Ved den da stedfundne Omarbeidelse undergik de ingen Forandring i dette Punct, men vel i et andet, som vi nu skulle omhandle.

§ 33. Naar Odelsthingets Beslutning forelægges det samlede Storthing, kan der tænkes to Veie, enten at dette stemmer over hver enkelt Forskrift, ved hvilken Lagthinget har gjort Anmærkning, eller at det ved en eneste Votering afgjør, om Odelsthingets Beslutning skal antages eller ei. I Lighed med, hvad der forhen uden reglementarisk Bestemmelse var blevet Brug, valgte Storthinget i 1824 den første af disse Udveie. Det indtog i Reglementets § 31 en Forskrift, som gik over i Regl. af 1830, § 37, og som der lød: «Naar et Lovforslag efter Grl.s § 76 skal afgjøres i «det samlede Storthing, bliver Odelsthingets Beslutning i de «Udtryk, hvori den anden Gang har været Lagthinget fore-«lagt, at sætte under Votering, dog saaledes, at de Poster, «hvori Lagthinget og Odelsthinget have været enige, uden «Votering ansees antagne. Bifaldes ikke alle de øvrige «Poster af Beslutningen med $^2/_3$ Stemmer, skal Storthinget «enten strax eller efter at have indhentet en Comitees Be-«tænkning, saafremt en Femtedeel af Thingets tilstedeværende «Medlemmer anseer dette fornødent, afgjøre ved Votering, «om de antagne Dele af Forslaget kunne ansees som et saa «fuldstændigt, ei mod det oprindelige Forslags eller de tagne Beslutningers Hensigt stridende Heelt, at de som endelig «Beslutning til Lov kunne udfærdiges. Faaer denne Mening «$^2/_3$ Stemmer for sig, expederes de antagne Dele som Beslut-«ning til Lov, i andet Fald ansees det Hele som forkastet».

Beføielsen til at bruge denne Fremgangsmaade søgtes i Udtryksmaaden i Grl.s § 76, som siger, at Forslaget skal afgjøres i det samlede Storthing, hvilket Ord paastodes at vise, at en friere Raadighed over Forslaget maatte tilkomme Storthinget end Lagthinget, hvem Grundloven har paalagt enten at antage eller forkaste Odelsthingsbeslutningen i dens Heelhed. Ere Odelsthinget og Lagthinget enige i væsentlige Dele af Beslutningen, der godt kunne danne en særskilt Lov,

[1]) Storth. Forh. 1824, Marts, Side 12 ff. og 1830, Marts, Side 133 ff.

vil det, sagde man, være fornuftstridigt at tilsidesætte Realiteten for Formens Skyld i den Grad, at man negter Storthinget Ret til at udgive disse som Lov, blot fordi de uheldigviis ere ledsagede af andre Bestemmelser, hvorom Odelsthing og Lagthing ei ere blevne enige, og som heller ikke opnaa qvalificeret Pluralitet i Storthinget.

Den sidste Betragtning mangler visseligen ikke Vægt. Men den ved Reglementet af 1824 indførte Fremgangsmaade rammes af Indvendinger, som tilsidst ere blevne anseede overveiende. At Storthinget ved sluttelig Votering skal afgjøre, om de vedtagne Beslutninger danne en sammenhængende og fornuftig Heelhed, er er Vidnesbyrd om, at Fremgangsmaaden i sig selv ikke er ganske naturlig. Den hviler desuden paa Forudsætningen om, at Lagthinget antager de Dele af Odelsthingsbeslutningen, som det ei forkaster, hvilken Forudsætning er urigtig. Endelig strider Fremgangsmaaden ligefrem mod Udtrykkene i Grl.s § 77, som til Istandbringelsen af en Lovbeslutning kræver. at den i sin Heelhed skal være bifaldt af Odelsthinget. Af disse Grunde blev den afskaffet ved Reglementet af 1839[1]), som i § 37 foreskrev, at naar et Lovforslag foretages i det samlede Storthing, saa har dette undereet at afgjøre, om Odelsthingets Beslutning, saaledes som den sidste Gang har været Lagthinget forelagt, skal antages eller ikke. Og denne Forskrift er bibeholdt i alle senere Reglementer.

§ 34. I alt Fald tildeels en Følge af denne Forretningsorden er det, at Budet i Grl.s § 76 om Lovbeslutningers Afgjørelse i det samlede Storthing nu har sin væsentligste Betydning deri, at man, som ovenfor i Capitel 30 viist, uden dette Bud vanskelig havde kunnet slaa ind paa den Vei at undtage finantsielle Spørgsmaal og andre Sager, der ei efter sin Natur maa ordnes ved Lov, fra Behandling i Odelsthing og Lagthing. Som Middel til at istandbringe Love, om hvilke Afdelingerne ei kunne blive enige, er derimod Budet ved den omhandlede Forretningsorden blevet saa

---

[1]) **Falsens** Sendebrev, Side 53—58 og Storth. Forh. 1839, Marts, Side 28—29.

virkningsløst, at det for den Sags Skyld næsten kunde være uskrevet. Saalænge det samlede Storthing antog sig berettiget til at vælge mellem Odelsthingets og Lagthingets Beslutninger eller et Middelveisforslag, lykkedes det ofte at faa Love istand i Plenum. Foruden de Love, Storthinget i 1815—16 vedtog paa den fuldkommen grundlovstridige Maade, at Forslaget fra først af fremsattes i Plenum, var det ikke mindre end 6 andre Lovbeslutninger (om Afskaffelsen af Lemlæstelsesstraffe, Repræsentanternes Skyds og Diæt, Sagbrugsvæsenet, Brændeviinsbrændingen, Udligning af Skoleskat og Capitelstaxtens Sættelse), der efter foregaaende Behandling i Odelsthing og Lagthing bifaldtes af dette Storthing med to Trediedele af Stemmerne. I 1818 var dette Tilfældet med fem Lovbeslutninger, nemlig om Bankvæsenet, om Matrikuleringen, om Skolevæsenet, om Værnepligten og om Skatten til Rigsbanksedlernes Indløsning, i 1821 med tre, nemlig om Ophævelsen af Pl. 1 Mai 1810, om Jordudskiftning og om Skattevæsenet. Under den ved Reglementet af 1824 foreskrevne Forretningsorden blev Tallet betydeligt mindre. Dog istandbragtes endnu i 1824 tre Love (Forligelsesloven, Universitetsfundatsen og Loven om Søfolks Ansvar for Smugling) i det samlede Storthing. Derimod er det efter 1839 blevet et Særsyn, at nogen Lovbeslutning opnaaer to Trediedele af dettes Stemmer. Saadant har neppe været Tilfælde med andre end Loven om Krabastømmer af 12 Juli 1848 og de ikke sanctionerede Beslutninger, som Storthinget fattede i 1848 om Byskatten, i 1869 om Skydsvæsenet [1]).

---

[1]) Lovbeslutninger siden 1839, foretagne i det samlede Storthing, men der forkastede, ere: Om Brændevinsbrænding (1839), Behandling af visse Concursboer (1842), om Søfarten, om Foranstaltninger mod Spedalskhed, om Relegation fra Universitetet, om praktiske Prøver for Lærere ved høiere Skoler, om Politiforseelser paa Landet (alle i 1854), om Menighedsraad, om Stempling af Guld- og Sølvarbeider, om offentlig Votering i Høiesteret (1857), om Godtgjørelse for Stævnevidner, om Inddrivelse af senere Gjældsfordringer, om Menighedsraad, om Fredning af Lax og Søørret (1860) om Adgang til at kræve Underretning om Tvangsauctioner (1863), om Udsalg af Øl og Viin (1866), om valgfrit borgerligt Ægteskab, om Forandrin-

Da der altsaa er overveiende Sandsynlighed for, at en Lovbeslutning forkastes, hvis den kommer i det samlede Storthing, har Lagthinget under Sagens anden Behandling i Almindelighed kun Valget mellem at begrave Loven eller frafalde de Anmærkninger, Odelsthinget ikke har villet vedtage. Følgen deraf er, at Lagthinget som oftest giver efter, medmindre det ønsker Loven henlagt. Det har undertiden været Tale om at søge at faa Grundloven saaledes forandret, at Lagthinget fik større Indflydelse paa det endelige Udfald, hvilket sikkerligt vilde opnaaes, hvis det samlede Storthing efter at have forkastet Odelsthingets Beslutning skulde stemme over Lagthingets Anmærkninger. Et dertil sigtende Grundlovsforslag blev fremsat i 1857, men forkastet af Storthinget i 1859[1]. Det er vistnok ogsaa et Spørgsmaal, om det vilde være hensigtsmæssigt, at Lagthinget med dets nuværende Sammensætningsmaade fik nogen saadan Magttilvæxt.

§ 35. Imellem enhver af de i § 76 foreskrevne Deliberationer i Odelsthinget, Lagthinget eller det samlede Storthing maa idetmindste 3 Dage hengaa. Disse Ord forstaaes saaledes, at den nye Forhandling kan begynde tredie Dag efter den, paa hvilken den foregaaende Forhandling endte selv om Mellemtiden bliver mindre end tre fulde Døgn. Det er saaledes anseet grundlovmæssigt, at en Sag, der behandledes i Odelsthinget Eftermiddagen den 29 Juli, foretoges i Lagthinget Formiddagen den 1 August[2].

Nogen Forskrift, som begrændser Lagthingets Ret til at udsætte Behandlingen af Odelsthingets Lovbeslutninger, findes hverken i Grundloven eller Reglementet. Det forstaaer sig

---

ger i Fiskeriloven for Lofoten, om Sognebaandets Løsning (1869), om Fredning af Edderfugl (1877), om Hundeskat i Herrederne (1878), om Kirke- og Skolevæsenet i Jondalen og om Dissenter (1883), om Forandringer i Stempelpapirslovgivningen (1884), om Pensionscasse for offentlige og communale Tjenestemænd (1888) og om ny Lov for Norges Bank samt om Forandringer i Veilovgivningen (1890).

[1]) Storth. Forh. 1860, VII, 67 og IX, 31.

[2]) Storth. Forh. 1851, VIII, B B, Side 108.

dog, at Lagthinget er pligtigt til at fremme Sagen saa hurtigt, at den kan bringes til Endskab, inden Storthinget adskilles.

§ 36. De Beslutninger, som fattes i Storthinget eller dets Afdelinger, indføres i Mødet eller strax derefter i Forhandlingsprotocollen. At en saadan Protocol skal haves, er forudsat i Grl.s § 6. Protocollen blev indtil 1890 oplæst inden Mødets Slutning. Nu er ingen saadan Oplæsning paabuden. Derimod skal Forhandlingsprotocollen efter hvert Møde, forsaavidt den ei skal holdes hemmelig, ifølge Regl. § 47 udlægges til Eftersyn paa Storthingets Contor. Fremkommer der ikke inden Slutningen af det følgende Møde i vedkommende Thing nogen Indsigelse mod Protocollationen, underskrives Protocollen af det Mødes Præsident og Secretær, hvis Forhandlinger ere protocollerede. Fremkommer der Indsigelse mod Protocollationen, fatter vedkommende Thing Bestemmelse om, hvorvidt Rettelse bør finde Sted, gjennem Afstemning uden Debat, efterat Præsidenten har svaret paa Indsigelsen. Expeditionen skeer under Præsidentens og Secretærens Hænder, § 47.

§ 37. Til Bistand ved Udførelsen af Secretærernes Forretninger, Bestyrelsen af Arkivet og Bibliotheket, Ledelsen af Hurtigskrivernes Optagelse af Debatterne samt Udgivelsen af Storthingsforhandlingerne har Storthinget et Contor. Dettes Chef udnævnes af hvert nyvalgt Storthing og kan naarsomhelst afskediges.

Contorchefen har tillige, forsaavidt det forlanges, at føre Tilsyn med Storthingsbygningen samt at forrette som Storthingets Øconom. Se Regl. Cap. 11.

§ 38. Bestemmelsen om Storthingets Øconomi findes i Loven om Underholdningspenge for Valgmænd og Repræsentanter af 14 Juni 1816, § 9, hvor det heder, at hvad der er nødvendigt for selve Storthinget eller nogen af dets Afdelinger saasom Trykkeomkostninger, Skrivematerialiers Anskaffelse, Opvartning, Lys og Brænde o. s. v. skal som noget, der vedkommer Thingets indvortes Politi, reguleres paa den Maade, ethvert Storthing nærmere maatte bestemme. Nogen Forskrift herom indeholder Reglementet ikke. I Vir-

keligheden gik det længe saaledes til, at Finants-Departementet efter Forlangende fra Storthingets Præsident udbetalte Storthingets Øconom en passende Sum. Paa denne anviste da Præsidenten uden Bevilgning af Storthinget de løbende Udgifter til Udbetaling. For at forebygge, at Storthingspræsidenten paa denne Maade lod udbetale Udgifter, som ikke kunne afholdes uden Kongens Samtykke, bestemtes det ved kgl. Rsl. af 9 Marts 1882, at de Storthingets Øconomi vedkommende Udgifter skulde udredes gjennem en af Finantsdepartementet antagen Regnskabsfører[1]). Denne Ordning er atter forandret ved Rsl. 21 Febr. 1885, som bemyndiger Finantsdepartementet til at lade disse Udgifter udbetale i runde Summer mod saadan Regnskabsaflæggelse, som af Departementet foreskrives.

Capitel 32.

Storthingets Adgang til at omgjøre sine Beslutninger.

§ 1. Naar en Beslutning af Storthinget eller af dets Afdelinger skal ansees endelig istandbragt, er ikke sagt i Grundloven. Deraf følger, at det ved almindelig Forskrift i Reglementet kan bestemmes eller gjennem Forbehold i hver enkelt Sag vedtages, naar og hvorledes Beslutningen bliver endelig.

Som det vil erindres, er det antaget, at Kongens Beslutninger først ere at betragte som endelige, naar de ere indførte i Protocollen og ham underskrevne[2]).

Vilde man danne Retsregelen om Storthingets Beslutninger i Lighed hermed, saa maatte disse betragtes som foreløbige, indtil de vare indførte i Protocollen og denne godkjendt af Forsamlingen. En saadan Lære vilde imidlertid

---

[1]) Storth. Forh. 1882, V. Doc. No. 52 og Storth. Forh., 1883; VI, O No. 1, Side 20—23.

[2]) See nærværende Skrift, Bind I, Side 258.

være urigtig. I en talrig Forsamling, som forhandler offentlig og i parlamentariske Former, fremkommer Beslutningen allerede ved selve Afstemningen, medmindre andet udtrykkelig eller gjennem Sædvane er vedtaget. Paa denne Tanke er det nugjældende Reglements § 47 (see forrige Capitels § 36) aabenbart bygget. Hvad der i Overeensstemmelse med den er blevet protocolleret og underskrevet af Præsident og Secretær, maa gjælde som endelig Afgjørelse af det til Afstemning forelagte Spørgsmaal.

§ 2. At en Sag er endelig afgjort, medfører ifølge Regl. § 41 den Virkning, at Sagen ikke mere maa oprippes eller foretages i samme Storthingssession. Forskriften kommer til Anvendelse paa enhver Beslutning, der ikke ifølge udtrykkeligt Forbehold er at betragte som foreløbig, men hindrer ikke, at et Spørgsmaal gjenoptages, naar det ved senere fremkommende Omstændigheder er blevet et nyt. At Storthinget har forkastet et Udsættelsesforslag, er saaledes ikke til Hinder for, under de paafølgende Realitetsdebatter, at udsætte Sagen, naar Debattens Gang dertil giver skjellig Grund.

§ 3. Det omhandlede Forbud mod at oprippe en allerede tagen Beslutning findes blot i Reglementet. Forbudet er saa hensigtsmæssigt, ja endog nødvendigt, at det neppe nogensinde bliver hævet. Men Forbudet gjælder blot det Storthing, som har fattet Beslutningen, ikke de følgende. Desuden kan det samme Storthing, der har fattet Beslutningen, som før forklaret[1]), bestemme, at der for den enkelte Sag, man vil have gjenoptagen, skal gjøres Undtagelse fra Forbudet i Reglementets § 47. Ved denne Paragraph er det følgelig ikke blevet overflødigt at undersøge, hvorvidt Grundloven er til Hinder for, at Storthinget omgjør sine Beslutninger.

Her maa der skjelnes. Af de Beslutninger, Storthinget fatter, behøve nogle Sanction af Kongen, enkelte tillige Bifald af den svenske Rigsdag. Af de Beslutninger, Odelsthinget eller Lagthinget tager, tiltrænge de fleste Bifald af den

---

[1]) Cap. 31, § 2.

anden Afdeling eller af det samlede Storthing og desuden kongelig Sanction.

Beslutninger af disse Slags kunne, naar Storthinget eller vedkommende Afdeling engang endelig har fattet dem, ikke igjen tilbagekaldes, selv om dette skeer, før de ere bifaldte af Kongen eller hvem anden, hvis Samtykke de maatte behøve. Om man tænkte sig Forbudet i Regl. § 36 borte, vilde Odelsthinget, naar det engang er afgjort, at en Lovbeslutning skal oversendes Lagthinget, ikke kunne henlægge den, medmindre Lagthinget sender den tilbage. Har Lagthinget antaget Beslutningen, maa denne forelægges Kongen til Sanction. At vedkommende Things Præsident endnu ei har expederet Beslutningen, kan ikke give Thinget et større Herredømme over denne, forudsat, at den er endelig vedtagen. En modsat Lære vilde stride mod den i Grl.s § 76 foreskrevne Forretningsorden.

En anden Sag er det, at Beslutningen, naar den engang har faaet kongelig Sanction, igjen kan ophæves ved ny Beslutning, fattet enten af samme eller et følgende Storthing, men naturligvis kun under Betingelse af, at denne nye Beslutning ogsaa vinder kongelig Sanction. Har Kongen ved at sanctionere den første Beslutning stiftet et Retsforhold mellem Staten og et andet Retsubject, saa kan Forholdet være af den Beskaffenhed, at Staten ikke eensidigen kan løse det, i hvilket Fald naturligviis ogsaa Storthinget er uberettiget til at ophæve sin tidligere Beslutning. Herom henvises til, hvad ovenfor i Capitel 21 er udviklet.

§ 4. Er Talen om Beslutninger, der ikke behøve kongelig Sanction eller Bifald af nogen anden end det Thing, der har fattet dem, saa kan man paa en vis Maade gjerne opstille som Regel, at de naarsomhelst kunne hæves eller tilbagekaldes af det Thing, der har fattet dem. Men fra denne Regel maa der gjøres saa vigtige Undtagelser, at den kommer til at blive uden synderlig praktisk Betydning.

Til disse Undtagelser høre for det første de Beslutninger, hvorved Storthinget meddeler Kongen Samtykke til en Handling, som han ikke maa foretage paa egen Haand, f. Ex. til at inddrage fremmede Magters Krigsfolk i Riget, naar

dette ei er Gjenstand for fiendtligt Anfald, Grl.s § 25, til at aabne Laan paa Rigets Credit, Grl.s § 75 b, til at sælge en Statseiendom eller anvende den til et bestemt Øiemed, Grl.s § 19. Hvad Storthinget ved en saadan Beslutning meddeler Kongen, er ikke en Fuldmagt til at handle paa dets Vegne, men et Samtykke til en Foranstaltning, som udføres i hans Navn og paa Regjeringens Ansvar. Der er i Sagens Natur intet imod, at Storthinget binder sig ligeoverfor Kongen, ligesom han omvendt kan binde sig ligeoverfor Storthinget. Det er derfor klart, at Samtykke af det omhandlede Slags, engang givet, ei vilkaarligen kan tilbagekaldes. Herved er det dog ei negtet, at der kan gives Tilfælde, i hvilke Samtykket ophører at have bindende Virkning, nemlig saafremt der indtræder væsentlige Forandringer i faktiske Tilstande, som danne Samtykkets stiltiende Betingelser.

Antages den af Regjeringen fulgte Mening, at endog saadanne Storthingsbeslutninger som de her omtalte tiltrænge udtrykkelig Stadfæstelse af Kongen, er det ovenfor udviklede naturligviis overflødigt. Men denne Lære er, som vi senere skulle see, kun deelviis rigtig.

§ 5. Angaaer en Storthingsbeslutning, der bliver virksom uden Sanction, Enkeltmands Formuesrettigheder, maa den af de i Capitel 21 forklarede Grunde i Almindelighed siges at være forsaavidt uigjenkaldelig, at den ikke uden hans Samtykke kan forandres til hans Skade. Har Storthinget saaledes uden Forbehold tilstaaet en ifølge Grl.s § 22 uden Dom afsat Embedsmænd Pension, saa er det utvivlsomt, at den ikke kan fratages ham ved ny Storthingsbeslutning.

Hvorvidt Odelsthinget, naar det har frafaldt Tiltale mod en constitutionelt ansvarlig Person, har grundlovmæssig Adgang til at oprippe Sagen, skal blive omhandlet i et senere Afsnit.

§ 6. Beslutninger, hvorved Storthinget afgjør et indanket Stemmeretspørgsmaal eller paakjender Gyldigheden af en Repræsentants Fuldmagt, staa i en Classe for sig selv. Ethvert Spørgsmaal af disse Slags skal af Storthinget afgjøres udelukkende efter Grundloven og Valgloven, ikke for

nogen Deel efter frit Skjøn. Myndigheden er altsaa egentlig af dømmende Natur, og Storthinget maa derfor være noget strengere bundet ved saadanne Beslutninger end ved andre. Har Storthinget antaget en Repræsentants Fuldmagt som gyldig eller ved Kjendelse, som umiddelbart angaaer en Mands Stemmeret, afgjort, at saadan Ret tilkommer ham, saa maa Beslutningen i Almindelighed ansees uforanderlig. Storthinget har engang stadfæstet en Kjendelse, hvorved en Valgbestyrelse erklærede sig incompetent til at omgjøre en ældre Kjendelse, ved hvilken den havde negtet at en Mands Stemmeret var suspenderet[1]). At Storthinget skulde være mere ubunden af saadanne Kjendelser, som det selv havde afsagt, er ikke antageligt.

Paa den anden Side maa det mærkes, at Grundloven dog ei har sagt, at Storthinget i deslige Spørgsmaal skal handle som Domstol, samt at Afgjørelsen ikke forberedes i processuelle Former. Man vilde følgelig gaa forvidt ved at erklære Storthingets Kjendelser ligesaa uforanderlige som Høiesteretsdomme. Uden at tale om, at Beslutninger, hvorved nogen var tilkjendt Sæde paa Storthinget eller Stemmeret, dog maatte kunne omgjøres, hvis de vare fremkaldte ved løgnagtige Forklaringer fra hans Side, saa bør det vel ogsaa antages, at Storthinget kan omgjøre Kjendelser af negtende Indhold, hvis nye Oplysninger godtgjøre, at Negtelsen har været bygget paa urigtige Forudsætninger om Sagens faktiske Omstændigheder, f. Ex. om Personens Bopæl eller Aarsagen til hans Fallit[2]).

For at forebygge Misforstaaelse bemærkes, at Storthinget selvfølgelig kun er bundet til at opretholde sine Afgjørelser, men ligesaalidt som Domstolene til fremtidigen at følge de Synsmaader, hvorpaa disse ere byggede. Har et Storthing antaget en Mands Fuldmagt som Repræsentant og derved tillige stiltiende erkjendt ham som stemmeberettiget, og han derpaa vælges til Repræsentant for en følgende Valgperiode, saa er der intet til Hinder for, at det da sammentrædende

---

[1]) Storth. Forh. 1836—1837, IV, 63—68 og 79.
[2]) Storth. Forh. 1857, VIII, 481 og X, 78.

Storthing, hvis det ei anseer ham stemmeberettiget, forkaster hans nye Fuldmagt. Dette skeede, som før omtalt, paa Storthinget i 1818 med Hensyn til Fuldmagten fra Nordre Bergenhus Amt. Er den før udviklede Lære rigtig, vilde derimod det nye Storthing være nødt til at antage hans Fuldmagt, saafremt hans Stemmeret ved Paaanke af Valgbestyrelsens Kjendelse havde været bragt umiddelbart under forrige Storthings Afgjørelse, og han ved denne var kjendt at være stemmeberettiget.

§ 7. Det er hidtil forudsat, at ethvert efterfølgende Storthing efter Grundloven er ligesaameget bundet ved et foregaaende Storthings Beslutninger, som dette selv. Hvorvidt denne Synsmaade er rigtig, har hos os været Gjenstand for Tvivl. Det har været sagt, at da intet Storthing har Fuldmagt for længere Tid end tre Aar, kan det heller ikke binde de fremtidige af nye Valg fremgaaende Storthing, og at ethvert saadant altsaa maa kunne udøve al den Myndighed, Grundloven overhovedet har tillagt Storthinget, uden Indskrænkning af foregaaende Storthings Beslutninger. Dette Spørgsmaal, der ei maa sammenblandes med det før [1]) omhandlede, hvorvidt der gives Grændser for Statens Evne til at forbinde sig, kan ikke godt opkomme eller har i alt Fald mindre Betydning, hvor Nationalrepræsentationernes Beslutninger regelmæssigen gives i Form af Love. Dette indsees let, naar man betænker, at f. Ex. det Samtykke, Storthinget ved Loven af 6 Marts 1863 § 6, jvfr. Loven af 5 Juli 1816 § 2, gav til en Forøgelse af Liniearmeens Størelse, ligesom enhver anden Lovbestemmelse, om hvilken ei det modsatte var sagt, maatte blive gjældende, indtil den igjen ophævedes. Den omhandlede Synsmaade er derfor næsten ukjendt i andre Lande [2]) og har hos os sikkerlig ingen bedre Foranledning end den Omstændighed, at Storthingene efter Grund-

---

[1]) See ovenfor Cap 9, § 3.

[2]) Saavidt vides, er den omhandlede Mening kun fremkommen i Nordamerika (von Holst, das Staatsrecht der vereinigten Staaten von Nordamerika i Marqvardsens Handbuch Side 73—74) og enkelte tydske Stater, hvis Nationalrepræsentationer have mødt ligesaa sjeldent som før hos os, see R. von Mohl, das Staatsrecht des Königreich Würtembergs, I, 728 ff. Den er nok aldrig bleven fulgt i Praxis.

lovens oprindelige Regel mødte saa sjeldent som hvert tredie Aar. De lange Mellemrum mellem Storthingets Sammenkomster gav nemlig Sagen det Skin, at hvert Storthing var en særskilt Institution, som ikke blot med Hensyn til sin Tilværelse, men ogsaa med Hensyn til sine Rettigheder var uafhængig af de tidligere Storthings Beslutninger. En saadan Forestilling er imidlertid i det hele taget en Vildfarelse. Storthinget er ligesom enhver Repræsentation for et heelt Folk eller for en Commune en stedsevarende Institution. Dets Møder finde kun Sted med Mellemrum, og dets Medlemmer fornyes til bestemt Tid, men Institutionen forbliver uden Hensyn til Vexlingen af Bestanddele den samme. Det feilagtige i den Anskuelse, at Nationalforsamlinger, som udgaa af forskjellige Valg, danne forskjellige Retsubjecter, træder klart frem, naar man tænker sig, hvilken Stilling Spørgsmaalet faaer i Anvendelse paa Repræsentationer, som fornyes ikke ved samtidige, men ved successive Valg, og især hvis det skeer paa den Maade, at kun et Mindretal, f. Ex. en Trediedeel udtræder hver Gang. Det vil ikke let falde nogen ind, at vore Communalbestyrelsers Beslutninger i noget Tilfælde skulde tabe sin bindende Virkning, fordi nogle eller tilsidst samtlige Medlemmer, som have været med at fatte den, ere udtraadte. Og indrømmes det først, at Beslutningen bliver bindende for en Repræsentation, som fornyes successivt, saa maa det samme ogsaa antages, hvor Fornyelsen skeer derved, at alle udtræde samtidigt. Thi dette Slags Forskjelligheder i Organisationen kunne fornuftigviis ikke bestemme, hvilken Myndighed Repræsentationen skal have.

Som Regel maa man derfor gaa ud fra, at Storthingets Beslutninger, forsaavidt de ikke selv bestemme det modsatte, forblive gjældende, indtil de igjen ophæves.

Herfra gjør § 75 a den vigtige Undtagelse, at Skatter blot kunne paalægges indtil 1 Juli i det Aar, da næste ordentlige Storthing træder sammen. Hvorvidt Storthingets Myndighed til at bevilge de almindelige Statsudgifter er undergiven en lignende Indskrænkning, skal blive undersøgt i et senere Afsnit.

At Statsrevisorerne valgtes for Livstid, vilde stride mod Sagens Natur. Det kan derfor ikke betvivles, at der før Grl.forandringen af 24 April 1869 maatte afholdes Statsrevisorvalg af hvert ordentligt Storthing. Da der ved den nævnte Grundlovsforandring ei blev truffet nogen anden Bestemmelse om Varigheden af disse Valg, antages det rigtigst, at de ogsaa maa skee paa hvert af de ordentlige aarlige Storthing. Saaledes er Grundloven uimodsagt bleven anvendt.

Endnu mindre kan det betvivles, at Valgene af Præsidenter og Secretærer ei kunne gives Varighed for flere Sessioner. Vistnok er i England Valget af Underhusets Formand gyldigt for den hele Valgperiode [1]). Men vor Grundlovs § 73, næstsidste Punktum, viser ved sin Plads i Forhold til § 74 noksom, at Grundloven har tænkt sig, at Valg af Storthingets Embedsmænd gjentages idetmindste ved Begyndelsen af hver Session.

---

[1]) May on the Law of Parliament, Side 187—188.

Femte Afsnit.

Magtfordelingen.

Capitel 33.

Oversigt.

§ 1. I Middelalderen tilhørte Kongens Rettigheder ham næsten som et Slags privat Eiendom. Dette gjældte ikke blot om hans Raadighed over Statsindtægterne, men endog om hans øvrige Myndighed. Hvorledes han udøvede den, var ikke Gjenstand for egentlig Control og paataltes først, saafremt han derunder forurettede nogen. Paa lignende Maade forholdt det sig med hver Stands politiske Rettigheder. De kaldtes Standens Friheder, dens Privilegier, kunde ikke formindskes uden dens Samtykke og varé den indrømmede til dens egen- Betryggelse, ikke for det hele Samfunds Skyld. Enhver, som havde politisk Magt, benyttede den først og fremst, for ikke at sige udelukkende til egen Fordeel. Paa selve Statssamfundets Tarv tænkte man mindst. Der fandtes ikke almindelige Organer for Samfundsvillien, ingen Myndighed, for hvem alle pligtede at bøie sig. Heraf fløď Forvirring og Svaghed, af Svagheden Ulykke og af Ulykken den nye Lærdom, at Samfundets hele Magt saavidt muligt maatte samles hos den Person eller Corporation, som bedst forstod at varetage Almeenvellet ligeoverfor de spredte Interesser. At hævde Souveræniteten blev en Tidlang den nyere Statsrets øverste Grundsætning. I England forblev vel Magten

deelt mellem Kongen, Overhuset og Underhuset. Men disse tre danne tilsammen en Eenhed, Parliamentet, hvis Myndighed i Virkeligheden altid erkjendtes at være fuldkommen uindskrænket. Og i de fleste af Fastlandets Stater tiltoge Kongerne sig fuld Souverænitet. Dette Ord brugtes oprindeligt som Betegnelse for en personlig Egenskab hos en Landsherre, nemlig at være uafhængig af en Overherre, ikke at være Lensherre eller Vassal af nogen anden. Den Uafhængighed, der tilkom en Souveræn, blev efterhaanden tillagt ham ogsaa i anden Retning, nemlig ligeover for hans Undersaatter. Hans Magt over disse paastodes at maatte være uindskrænket eller dog ikke være underkastet nogen væsentlig Indskrænkning. I saadan Betydning er det Indledningen til Kongeloven af 14 Nov. 1665 og Fortalen til Chr. V Lovbøger bruge Udtrykkene Souveræn og Souverænitet. I Stater, hvor man under den historiske Udvikling er vedbleven at betragte Monarken som den egentlige Indehaver af Statsmyndigheden, kaldes han fremdeles Souveræn, hvor liden selvstændig Myndighed der end er levnet ham. Saa er Tilfældet i England. For vor nugjældende Statsret og Sprogbrug er denne Tanke ganske fremmed.

I Tidens Løb er Ordet Souverænitet kommet til desuden at betegne en Egenskab hos en Stat, nemlig at den har en i retlig Henseende fri, af fremmed Villie uafhængig Raadighed over sine Handlinger. En Stats Souverænitet viser sig for det første i dens Uafhængighed af fremmede Stater eller andre Samfund (f. Ex. den romersk-katholske Kirke), dernæst i Herredømmet over dens egne Undersaatter og andre Personer, som befinde sig inden dens Grændser [1]).

---

[1]) Om Souverænitetsbegrebets Udvikling i ældre Tider findes righoldige litteraturhistoriske Oplysninger i H. A. Zachariæ, Deutsches Staats- und Bundesrecht, I, § 14. For den nyere tydske Litteratur henvises til Gareis i Marqvardsens Handbuch, I, 1, Side 28—30, Archiv für das öffentl. Recht, IV, 5 og G. Meyer, Deutsches Staatsrecht, 3die Udgave, Side 14—17. I den nyere engelske Litteratur er Emnet behandlet af Freemann, History of Federal Government, 1863, Sir Henry Maine, Lectures on

Den Kamp mod Kongernes Enevælde, som begyndte i det sidste Afsnit af forrige Aarhundrede, gik ikke ud paa at ophæve Souveræniteten, men kun paa heelt eller deelviis at lægge den i andre Hænder. Efter den i saa Henseende videstgaaende Opfatning tilkommer Souveræniteten selve Folket og ingen anden. Denne Opfatning har vundet ubestridt praktisk Gyldighed i Nordamerika. Den Myndighed, hvoraf dets Præsident og Congres eller de særskilte Gouvernører og lovgivende Forsamlinger ere i Besiddelse, begrændses gjennem Grundlove, som de ikke selv kunne ophæve eller forandre. Det fastholdes derhos i alle Retninger strengt, at deres Myndighed kun er dem betroet, ikke tilkommer dem som selvstændig Ret. Derimod kan selve Folket foretage hvilkesomhelst Forandringer i Statsforfatningen, det lyster. Saadant maa imidlertid skee i de grundlovbestemte Former og under Medvirkning af Statens lovgivende Forsamling. Sætter denne sig ikke i Bevægelse, kan altsaa ingen constitutionel Reform komme istand. I Schweitz kan Folket selv tage Initiativet til Forandringer i Statsforfatningen.

Ganske anderledes stiller Tingen sig i de fleste constitutionelle Monarkier paa det europæiske Fastland. Vistnok ere ogsaa der Statsmagterne bundne ved Grundlove, som i flere Henseender indskrænke deres Myndighed. Forsaavidt kan det om disse Samfund siges, at Statsmagterne ikke engang tilsammentagne ere souveræne saaledes som i England. Men Statsmagterne kunne, hvis de blive enige, med Iagttagelse af særegne Former, efter Forgodtbefindende forandre Grundloven. Saafremt Forslag herom først kan antages, efterat enten den hele Nationalrepræsentation eller dens andet Kammer er valgt paanyt, faaer dog sslve Folket en større middelbar Adgang til at indvirke paa Afgjørelsen af disse end af andre Anliggender. I alle europæiske Monarkier maa imidlertid Folket eller dets Repræsentation i større eller mindre Udstrækning dele Souveræniteten med Fyrsten. I ethvert af dem har han nemlig megen Myndighed, der til-

---

the early History of Institutions, Side 147 ff., Dicey, Introduction to the Law of Constitution, Part I, jfr. Bryce, American. Commonwealth, Cap. II, IV og XXVII.

kommer ham som selvstændig, af Folket eller dets Repræsentation uafhængig Ret. Navnlig gjælder det som undtagelsesfri Regel, at Statsforfatningen ikke kan forandres i nogetsomhelst Punkt uden hans Samtykke.

Vor Grundlov frembyder i det her omhandlede Stykke en mærkelig Eiendommelighed. Fuld Souverænitet har den, endog bortseet fra de Baand, Unionen med Sverige paalægger ethvert af Rigerne, ikke betroet nogen, ikke engang Konge og Folk i Forening. Uden at tale om, at Grundloven har undergivet Statsmagterne større Indskrænkninger i Udøvelsen af deres Myndighed, end de fleste andre europæiske Constitutioner, saa har den ved § 112 villet lukke enhver retlig Adgang til at foretage nogen Forandring i Statsforfatningen, som strider mod dennes Principer eller modsiger dens Aand. Tanken er følgelig, at Samfundet ikke heelt ud skal være underlagt menneskelig Villie, men tilsidst beherskes af den upersonlige og til en vis Grad uforanderlige Grundlov. Herom nærmere nedenfor i Cap. 73, § 5.

§ 2. Et er Spørgsmaalet, hvorvidt Statsmyndigheden skal indskrænkes, et andet, hvorvidt den skal deles mellem flere Indehavere, og i saa Fald hvorledes.

En Deling er uundgaaelig. Ved Siden af en Repræsentation maa der findes en Regjering. Lægger en Forfatning saadan administrativ Myndighed, som naturligen tilkommer Regjeringen, ind under Repræsentationen, saa vil denne Myndighed i Virkeligheden blive udøvet af Repræsentationens Comiteer

Regjeringen og Nationalrepræsentationen ere ved sin grundforskjellige Organisation anviste hver sin eiendommelige Virksomhed. Det kan ikke blive ganske fra samme Standpunkt, Regjeringen og Storthinget anskue Samfundets Tilstand og Behov. Nationalrepræsentationen har i Almindelighed baade den mest levende Bevidsthed om de Ønsker, der røre sig hos de repræsenterede Classers Fleertal og det sikreste Syn for, hvad der fremmer dettes nærmestliggende Interesser. Regjeringen har stærkere Opfordring til at varetage Mindretallenes Tarv samt til at rette sin Opmærksomhed paa Fremtidens Krav og Rigets Forhold til fremmede Magter. Mange Slags Sager kræve en Hurtighed og Een-

hed i Afgjørelsen, der blot kan paaregnes hos Regjeringen. Disse Hensyn lede til at lægge visse offentlige Anliggender væsentligst i Nationalrepræsentationens, andre væsentligst i Kongens Haand. Navnlig maa Iværksættelsen af de fra hvilkensomhelst af Statsmagterne udgaaende Beslutninger og overhovedet den egentlige Styrelse være ham forbeholdt. Betænkelighederne ved at overdrage Nationalrepræsentationen nogen herhen hørende Myndighed ligge deels deri, at Styrelsen aldrig kan hvile, medens ingen Nationalrepræsentation kan være samlet hele Aaret rundt, deels i det store Antal af Nationalrepræsentationens Medlemmer. En talrig Forsamling vil nemlig i Regelen savne baade den Fasthed i Synsmaader og den fulde Følelse af personligt Ansvar, som danne de sidste og ueftergiveligste Vilkaar for en god Regjering.

Vor Forfatning hylder ikke blot i Navnet, men ogsaa i Virkeligheden Delingens Princip. Dette er udtrykkelig udtalt i den Adresse af 17 Mai 1814, Rigsforsamlingen rettede til den nyvalgte Konge samt lod trykke i den officielle Udgave af Grundloven, og som saaledes indeholdt en Promulgation af denne. Det heder her: Vi Undertegnede, Kongeriget Norges Repræsentanter, gjøre herved vitterligt: «At overenstemmende med Folkets Ønske og Deres Kongelige Høiheds Opfordring, have vi, i Følge de os meddelte Fuldmagter, forenet os om at forfatte en Grundlov for Kongeriget Norge, saaledes som vi, efter bedste Skjønnende eragtede samme at være Riget tjenligst. Vi have til den Ende søgt at fordele den souveræne Magt saaledes, at Lovgivningen nedlægges i Folkets og den udøvende Magt i Kongens Haand[1]).

Statsmyndighedens Fordeling mellem Kongen og Storthinget er for det første angivet ved de tvende Hovedsætninger i Grl.s §§ 3 og 49: «Den udøvende Magt er hos Kongen» og «Folket udøver den lovgivende Magt ved Storthinget.»

---

[1]) Jfr. Betænkning fra det juridiske Facultet, Storth. Forh. 1881. II a S. No. 20, Side 19—25, samt Rigsretstidenden 1883—84, II, 56—82, 504—537, III, 311—346 og 524—536.

Til disse Sætninger slutte en Mængde andre Grundlovsbeslemmelser sig deels som nærmere Udviklinger, deels som virkelige Tillæg. Det er for Kongens Vedkommende især §§ 16—26, for Storthingets derimod § 75, hvori saadanne Bestemmelser findes. Dog forekomme de ogsaa spredte paa andre Steder i Grundloven. Disse Tillæg vise noksom, hvorlangt Grundloven, endog i sin oprindelige Skikkelse, var fra en strengt systematisk Gjennemførelse af det Princip for Magtfordelingen, Rigsforsamlingen havde opstillet. En Ordning af Statsammfundet, hvorefter Nationalrepræsentationen skulde have den hele lovgivende Myndighed og intet andet, vilde nemlig være urimelig og ugjennemførlig. Repræsentationen maa have Myndighed til at controllere Regjeringen samt ikke alene det, men ogsaa Pligt til at deeltage i Ordningen af Statens Finantser. Paa den anden Side er det uforeneligt med et Monarki, at Monarken mangler al Andeel i den lovgivende Myndighed.

§ 3. Ved særlige Forskrifter er der tillagt Kongen eller den, som midlertidig udøver hans Myndighed, Ret til:

I. at fatte visse Beslutninger nærmest angaaende selve Kongedømmet, nemlig:

a) i paakommende Tilfælde at gjøre Forslag til Valg af Thronfølger, Grl.s § 7, Rigsactens § 3, til Valg af Formynder for en umyndig Konge, Rigsactens § 8, og til Bestyrelsen af hans Opdragelse, Rigsactens § 10;

b) at beramme den Dag, da den i Rigsacten § 3, jfr. §§ 9 og 10, omhandlede Valgcomitee skal træde sammen;

c) at give Kongehusets Prindser Ægteskabstilladelse, Grl.s § 36, Successionsord. § 5;

d) i Forening med den svenske Rigsdag og det norske Storthing at give Samtykke til, at en Prinds af Kongehuset bliver regjerende Fyrste i udenlandsk Stat, Succ. Ordn. § 8;

e) at udøve den i Grl.s § 37 omhandlede Jurisdiction over de kongelige Prindser og Prindsesser;

II. vedkommende Sted og Tid for Storthingets Samling:

a) i overordentlige Tilfælde at bestemme, at Storthin-

get skal aabnes i en anden Kjøbstad i Riget end Hovedstaden, Grl.s § 68;

b) at sammenkalde overordentlige Slorthing, Grl.s § 69;

c) at bestemme, om et ordentligt Storthing kan blive samlet længere end to Maaneder, og at hæve et overordentligt Storthing, naar han forgodt befinder, Grl.s § 70 og 80;

III. vedkommende Rigets Styrelse forøvrigt:

a) at vælge og beskikke Medlemmer af Statsraadet og fordele Forretningerne mellem dem, §§ 12 og 29;

b) at bestemme, hvilke Sager den Norske Regjering skal afgjøre, og at udfærdige Instruction for den, § 13;

c) at vælge og beskikke Embedsmænd, § 21, at suspendere Embedsmænd og at afsætte visse Slags Embedsmænd uden Dom, § 22;

d) at tilstaa midlertidige Gager og Pensioner, § 75 i;

e) at meddele Ordener, § 23;

f) at anordne al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger angaaende Religionssager og at paasee, at Religionens Lærere følge de dem foreskrevne Normer, § 16;

g) at lade indkræve de Skatter og Afgifter, Storthinget paalægger, § 18;

h) at vaage over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den af Storthinget bestemte og for Almeenvæsenet nyttigste Maade, § 19;

i) at føre høieste Befaling over Rigets Krigsmagt og sammenkalde Tropper, §§ 25 og 26;

k) at sende og modtage Gesandter, indgaa og ophæve Forbund og Tractater, § 26, jfr. § 75 g og Rigsactens § 4;

l) at erklære Krig og slutte Fred, § 26 og Rigsactens § 4;

m) at benaade Forbrydere, § 20;

n) at meddele Dispensationer, § 94 og 95;

o) at give og ophæve provisoriske Anordninger om Handel, Told, Næringsveie og Politi, § 17;

p) at fremsætte Lovforslag, § 76;

q) at antage eller forkaste Storthingets Beslutninger, §§ 80 og 82, dog saaledes, at hans Veto ved Lovbeslutninger kun er suspensivt, §§ 77 til 79;

§ 4. Paa den anden Side overdrager Grundloven Storthinget:

I. vedkommende det constitutionelle Valgvæsen, dets egen Sammensætning og Forretningsorden:

a) at stadfæste eller forkaste Kjendelser om Stemmeretspørgsmaal og Valgstridigheder, §§ 55 og 82 d;

b) at bedømme de udvalgte Repræsentanters Fuldmagter, §§ 64 og 82 c;

c) at bedømme de af Repræsentanterne opgivne Forfald, § 63;

d) at udvælge Lagthingets Medlemmer, at udvælge sine Præsidenter og Secretærer og forøvrigt at constituere sig, §§ 74 og 82 a;

e) at vedtage sin Forretningsorden; §§ 66 og 82 b og at beslutte Afvigelser fra Forskriften i § 84, at dets Forhandlinger skulle holdes for aabne Døre og kundgjøres ved Trykken;

II. vedkommende Kongedømmet, i Forbindelse med den svenske Rigsdag:

a) at foretage Kongevalg, Grl.s §§ 7 og 48, Rigsactens §§ 3 og 11;

b) at anordne Regentskab eller Formynderregjering, Grl.s §§ 39, 40, 41, 43, Rigsactens § 10;

III. vedkommende Fastsættelsen af Statsformaalene og Midlerne til deres Fremme:

a) at give og ophæve Love, § 75 a;

b) at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder, § 75 a;

c) at aabne Laan paa Rigets Credit, § 75 b;

d) at bestemme, hvorledes Statens Eiendomme og Regalier skulle anvendes og bestyres, § 19;

e) at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer, § 75 d;

f) at bestemme Kongens og den kongelige Families Appanager, § 75 e;

g) at revidere midlertidige Gage- og Pensionslister og deri gjøre de Forandringer, det finder fornødne, § 75 i;

h) at naturalisere fremmede, §§ 75 i og 82 e;

i) at meddele Samtykke til Krigsmagtens Forøgelse eller Formindskelse, til at drage fremmede Magters Krigsfolk ind i Riget, eller til at anvende Norges Linietropper eller Roflotille til Angrebskrig. § 25;

k) at beslutte Grundlovsforandringer, § 112 og Rigsactens § 12;

IV. vedkommende Controllen med de øvrige constitutionelle Magter eller forøvrigt med offentlige Anliggenders Bestyrelse:

a) at lade sig forelægge den i Norge værende Regjerings Protocol og alle offentlige Indberetninger og Papirer (egentlige militære Commandosager undtagne) samt verificerede Afskrifter eller Extracter af de hos Kongen ved den norske Statsminister og de i Sverige værende tvende norske Statsraader førte Protocoller eller de sammesteds fremlagte offentlige Papirer, § 75 f;

b) at lade sig meddele de Forbund og Tractater, Kongen paa Statens Vegne har indgaaet med fremmede Magter med Undtagelse af hemmelige Artikler, § 75 g;

c) at føre Opsyn over Rigets Pengevæsen, § 75 c;

d) at udnævne Statsrevisorer, § 75 k;

e) at sætte Statsraadets, Høiesterets eller Storthingets egne Medlemmer under Tiltale for Rigsret for Forbrydelser, de som saadanne maatte begaa, hvilken Myndighed er tillagt Odelsthinget, §§ 30, 82 f og 86;

f) at kunne fordre enhver med Undtagelse af Kongen og den kongelige Familie til at møde for sig i Statssager, § 75 h.

§ 5. Det Hensyn, der leder en Grundlovs Forfattere ved Magtens Fordeling er selvfølgelig at faa henlagt enhver constitutionel Function til den eller de Autoriteter, der frembyde størst Sikkerhed for, at den skal blive vel udført. At bringe disse Functioner i Udøvelse paa hensigtsmæssig Maade er ikke blot Ret, men ogsaa Pligt. I den statsretlige Theori er det derfor tidlig blevet opstillet som Grundsætning, at ingen, hvem constitutionelle Functioner er tillagt, kan

overdrage dem til andre [1]). Grundsætningen har een Gang faaet udtrykkelig Stadfæstelse i en Forfatningslov. Efter at det franske Convent ved Overdragelse af Myndighed til sine Comiteer havde sat disse istand til at begaa Misligheder af værste Slags, blev det ved den franske Grundlov af 1795, § 45 forbudt den lovgivende Forsamling at delegere sin Myndighed til nogen af sine Medlemmer eller til hvemsomhelst anden [2]). I Nordamerikas Statsret bliver Grundsætningen til en vis Grad hævdet [3]); derimod siges det, at den i engelsk Statsret næsten ingen Gyldighed har [4]). At selve Parliamentet kan gaa saa langt, det finder forgodt, i at overdrage lovgivende Myndighed til andre, flyder ogsaa ligefrem deraf, at det er omnipotent, og at altsaa ingen Parliamentsact kan være ugyldig. Anderledes stiller Sagen sig i Lande, hvor Statsmagterne ere bundne ved en Grundlov, som ikke kan forandres ved almindelig Lov. Det maa erkjendes, at det i saa Fald ikke kan staa Statsmagterne frit for, i hvilkensomhelst Udstrækning at beklippe sin egen Myndighed ved at overdrage den til andre, thi dette kunde jo tænkes ført saavidt, at det blev en Omdannelse af selve Statsforfatningen. Navnlig maa det fastholdes, at Repræsentationen ikke kan tillægge nogen af sine Comiteer Myndighed til at afgjøre Statsanliggender. Forøvrigt er Faren ved at indrømme Statsmagterne Ret til at delegere sin Myndighed saa liden, at den gjerne kan sættes ud af Betragtning. Det vilde være aldeles fornuftstridigt at negte en Statsmagt al Adgang til under behørig Control, og indtil anderledes bestemmes, at overlade andre at ordne Anliggender, Grundloven har henlagt under den. En saadan Lære vilde i høi Grad hemme Udviklingen af et sundt Statsliv, idet den vilde bebyrde Kongen og Nationalrepræsentationen med en overvældende Mængde af mindre betydelige Sager og hindre, at disses Afgjørelse hen-

---

1) Locke, Essay on civil Gouvernment, II, Cap. 11, § 141.

2) Jvfr. Merlin, Repertoire, 5te Udgave, Side 519.

3) Nærværende Værk, Cap. 9, § 3 og Cap. 35, § 6.

4) Homersham Cox, Institutions of British Government, Side 9—10 og 614—617. Allerede i Coke's Institutions II, 742, paapeges, at Myndigheden til at sætte en Lov ud af Kraft kan overdrages Kongen.

lagdes under dem, som vare mest skikkede til at besørge dem, Baade Indførelse af communalt Selvstyre og Decentralisation af Statens Embedsværk vanskeliggjøres omtrent i samme Grad, som man negter Statsmagterne Adgang til at delegere sin Myndighed. Man hører derfor nu heller ikke i det europæiske Fastlands Statsret synderlig Tale om denne Grundsætning som constitutionel Retsregel, men i det høieste kun som en Betragtning, der af og til kan tillægges politisk Betydning [1]).

Grundsætningen har en Tidlang spillet en vis Rolle i vort Statsliv. Man fandt den forudsat i Grundlovens § 13 [2]), der hjemler Kongen Ret til at overdrage den norske Regjering Afgjørelsen af indre norske Statsanliggender, og man paaberaabte sig denne Paragraph som indirecte Tilkjendegivelse af, at saadan Myndighed ikke maatte overdrages den enkelte Departementschef. Man var ogsaa paa Veie til at negte, at lovgivende Myndighed kunde delegeres Kongen. Grundlovens § 13 er imidlertid uden Betydning for Spørgsmaalet. Den foreskriver, at Kongen under sin Fraværelse i Sverige skal overlade Norges indre Styrelse til den Norske Regjering i saadan Udstrækning, som han finder forgodt. Dette er Paragraphens Hensigt, ikke at tilkjendegive, at han kan delegere sin Myndighed. Det er derfor, som ovenfor i Cap. 18 paavist, allerede for lang Tid siden anerkjendt, at Kongen kan overdrage sin Myndighed i mindre vigtige Sager til den enkelte Departementschef. Det skal nedenfor (i Cap. 50, § 20) blive udviklet, at Styrelsen af særskilte Administrations-

---

1) Jfr. Matzen, den danske Statsforfatningsret, anden Udgave, III, Side 130 og 135—137. Nødvendigheden af, at Lovgivningen maa kunne bemyndige Kongen til at give Anordninger med Lovs Kraft, udvikledes i Frankrige meget godt af de Broglie allerede i 1828 (Revue Française for samme Aar, No. 6). I Tydskland blev Læren om, at Delegation af constitutionel Myndighed er utilstedelig, opstillet endnu af von Rønne, Staatsrecht der Preussischen Monarchie, I, 356 og Deutsches Staatsrecht, II, 1, Side 13, men forkastes af alle senere Forfattere, see Jellinek, Gesetz und Verordnung, Side 333, og de der i Note 39 nævnte Værker.

2) Forfatteren har i første Udgave af nærværende Skrift været inde paa denne Tankegang.

grene kan henlægges til andre, i saadant Øiemed oprettede, udenfor Departementerne staaende Myndigheder, samt at Adgang til at give Forskrifter, der gjælde med Lovs Kraft, kan overdrages saavel Kongen, som Communebestyrelserne, see Cap. 35, §§ 9—18, ja, at endog Storthingets Myndighed til at bevilge Udgifter af Statskassen uanseet Grl.s § 75 d betingelsesvis kan bindes ved Beslutninger af andre Myndigheder.

Overdragelsen maa imidlertid ikke skee paa anden Maade, end at den, hvem Myndigheden grundlovmæssigen tilkommer, naarsomhelst kan tage den tilbage.

Capitel 34.

Statsmagternes indbyrdes Forhold.

§ 1. Grundloven betegner Regjeringsformen som indskrænket monarkisk, og af Statsmagterne omhandler den Kongen først. I begge Henseender har den fraveget det Adler-Falsenske Udkast. Heri ligger en Tilkjendegivelse af, at Kongen er Statens Overhoved og egentlige Repræsentant, i Rang overragende Storthinget, som kun bestaaer af hans Undersaatter. Derimod afgiver den paapegede Affattelsesmaade af Grundloven ingen Hjemmel for de Paastande, som forhen undertiden have været hørte, at Kongen er den egentlige Indehaver af Statsmyndigheden, at de Storthinget tillagte Rettigheder kun danne Indskrænkninger i eller Undtagelser herfra, og at man i Tilfælde af Tvivl om Grændserne mellem Kongens og Storthingets Magt maa afgjøre Spørgsmaalet til Fordeel for ham.

Efter hvad før er forklaret[1]), maa det vistnok antages, at Grundloven har betragtet sine Forskrifter om, hvilke Myndigheder der skal tilkomme Storthinget, som i alt væsent-

---

[1]) Cap. 5, § 3, Bogstav g.

ligt udtømmende. Men heraf følger kun, at der i Almindelighed ikke ved Lov kan tillægges Storthinget nogen ny Myndighedsart, hvilket er noget ganske andet og meget mindre, end hvad der gjennem de ovenfor omhandlede Paastande er udtalt.

Disse vare endog, efter det Indhold, Grundloven oprindelig havde, aabenbart urigtige. Storthinget har gjennem sin beskattende, bevilgende og fremfor alt gjennem sin lovgivende Myndighed i Almindelighed tilsidst faaet ethvert af Statens indre Anliggender ordnet efter sin Villie. At dette har været Grundlovens Hensigt, fremgaaer klart nok af § 49, som erklærer, at Folket udøver den lovgivende Magt gjennem Storthinget, hvilken Sætning har faaet fuld Virkning ved § 79, der sætter det istand til at give Love, som Kongen negter sit Bifald. En saadan Deling af Magten er uforenelig med den Tanke, at denne egentlig tilhører ham.

Snarere kunde man i disse Bestemmelser søge Hjemmel til den modsatte Lære, at vor Grundlov, saaledes som den oprindelig var affattet, har tiltænkt Storthinget den egentlige Magtfylde og kun villet gjøre Kongen til et uselvstændigt Organ for dets Villie. Men heller ikke denne Forestilling vilde engang med Hensyn til Rigets indre Anliggender være rigtig. Allerede den vægtige Andeel i den lovgivende Myndighed, Kongen besidder gjennem det suspensive Veto, hæver ham over en saadan Stilling. End større bliver hans grundlovmæssige Indflydelse paa Statsamfundets indre Udvikling derved, at han gjennem sine Ministre har at forberede alle offentlige Foranstaltninger. De fleste større Lovforslag komme fra Regjeringen. At udarbeide saadanne staaer vistnok enhver frit for, men det er i Almindelighed kun Regjeringen, der kan tilveiebringe de for deslige Arbeider nødvendige Oplysninger og anstille den omfattende Drøftelse af Gjenstanden, som maa til, for at et brugbart Udkast til en større Lov skal komme istand. Endelig ligger det i Sagens Natur, at Regjeringen under Udøvelsen af sin grundlovmæssige Ret til at iværksætte alle offentlige Foranstaltninger maa beholde Frihed til at ordne mangt og meget efter sine Synsmaader. Det er dog fornemmelig i Forholdet til frem-

mede Magter, Kongemagtens Selvstændighed viser sig. Den Indflydelse, Storthinget udøver paa dette Forhold, er ringe i Sammenligning med den, der er forbeholdt Kongen, navnlig ved hans Ret til at begynde Krig. En Beslutning af denne Art sætter altid Statens høieste Interesser paa Spil, paakalder derfor med Nødvendighed den yderste Anspændelse af Samfundets Kræfter og fremtvinger mange Foranstaltninger, som gribe dybt ind endog i de indre Samfundsforhold. Endelig beroer Krigens Udfald for en stor Deel paa Kongen som høieste Befalingsmand over Krigsmagten. Det er ikke formeget sagt, at Benyttelsen af den Myndighed, Grundloven har lagt i hans Haand, i de farligste, om end lykkeligvis sjeldneste Omstændigheder vil være afgjørende for Folkets Skjæbne. Alt dette tilsammen viser noksom, at det ingenlunde blot er i Navnet, Kongen staaer i Spidsen for Staten [1]).

§ 2. Statsamfundet er en levende Eenhed. Alle dets Anliggender staa i uopløselig Forbindelse med hverandre. Dets Tarv kræver ikke alene, at den uendelige Række Opgaver, der efterhaanden frembyde sig for Statsmagterne, blive løste, men ogsaa at denne Løsning finder Sted i betimelig Tid. Der kræves indre Sammenhæng mellem deres Beslutninger saavelsom Overensstemmelse mellem disse og deres Iværksættelse.

Det har derfor været paastaaet, at Statsmyndigheden ikke bør deles anderledes, end at en af Statsmagterne altid erholder Evnen til, naar det behøves, at paatvinge de øvrige sin Villie, ja endog, skjønt neppe med Føie, at ingen sand Deling i Længden er mulig. En fuldkommen Ligevægt mellem Statsmagterne er, siges der, hverken ønskelig eller opnaaelig, og den af dem, der har faaet en vis Overvægt, vil ifølge Sagens Natur benytte sig deraf til at udvide sin Myndighed mere og mere,

---

[1]) See om denne Gjenstand Munch-Ræder, den norske Statsforfatnings Historie, Side 31 ff.; Ørsted i Petersens Tidsskrift for Litteratur og Critik, VI, 294 ff.; Dunker om den Norske Constitution, 4 ff.

indtil denne omsider i alle Retninger bliver anerkjendt som afgjørende [1]).

En saadan overlegen Stilling indtager i England Underhuset. Dets Overvægt fremtræder vistnok ikke i ydre Former. Parliamentet bestaaer, som før sagt, af tre Dele: Kongen, Overhuset og Underhuset, og ingen gyldig Parliamentsbeslutning kommer istand, medmindre den er samtykt af alle tre. Den udøvende Magt tilkommer Kongen alene. Dens Grændser hvile for en stor Deel paa gammel Sædvane, men kunne nærmere bestemmes og endog indskrænkes af Parliamentet, hvilken Regel her ingen Betænkelighed medfører, da endog Underhusets Fleertal har stor Interesse af at opretholde Kronens Prærogativer ubeskaarne. Sin Magt kan Kongen nemlig alene udøve gjennem Ministre, som paa een Gang lede begge Parliamentets Huse og controlleres af Underhuset. Med Undtagelse af Lordcantsleren, der paa Embeds Vegne er Overhusets Formand, have disse Ministre vistnok ikke som saadanne Sæde i Parliamentet, men de ere ei heller udelukkede derfra. Det har i lange Tider været ukjendt, at nogen er bleven Minister uden at være Medlem enten af Over- eller Underhuset. I første Tilfælde bliver hans Sæde uanfægtet af Udnævnelsen. Er det derimod i Underhuset, den nyudnævnte Minister har Plads, saa bliver vel denne ledig, men han kan gjenvælges. Kronens Raadgivere deeltage saaledes altid i Parliamentets Forhandlinger, og Premierministeren, første Skatkammerlord, er, hvis han har Sæde i Underhuset, dettes Leder. I modsat Fald anbetroes dette Hverv til en anden af Ministrene, f. Ex. Skatkammercantsleren eller Udenrigsministeren. Kongen kan vel henlede Parliamentshusenes Opmærksomhed paa hvilkensomhelst Gjenstand, de efter hans Mening bør tage under Overveielse, men nogen egentlig Forslagsret har han ikke. Alle af Parliamentets Huse fattede fælles Beslutninger betragtedes nemlig oprindeligt som Petitioner til Kongen. Derimod kunne Ministrene i Egenskab af Parliamentsmedlemmer indbringe Forslag for det Huus, hvor de have Sæde, og paa denne Maade fremkaldes de fleste og vigtigste

[1]) Se f. Ex. Batbie, Theorie de droit public et administratif, I, 59

Beslutninger, som fattes i det engelske Parliament. Saalænge Ministrene vedblive Styrelsen, ere de ubetinget ansvarlige for den. Vil Kongen ikke følge deres Raad, maa de tage Afsked. De kunne anklages af Underhuset og dømmes af Overhuset. Men denne juridiske Ansvarlighed er ikke gjort gjældende siden 1805. Ministrene ere nemlig undergivne en stadig og langt virksommere politisk Control, for det første derved, at ethvert Medlem af Over- eller Underhuset har Ret til at stille Forespørgsler til dem i Anledning af deres Embedshandlinger og saaledes tvinge dem til offentlig at forsvare disse (Interpellationsretten), dernæst og fornemmelig gjennem den politiske Grundsætning, at intet Ministerium kan vedblive at føre Styrelsen, hvis Underhuset negter det sin Medvirkning.

Heri ligger det hele Systems Kjerne. Det regelmæssige Forhold mellem Regjeringen og Underhuset skal være, at hiin dannes af og leder det Parti, der har Overvægten i Underhuset. Dette Forhold viser sig deri, at Underhuset i Almindelighed antager ethvert Forslag, Regjeringen fremsætter eller gjør til sit, og forkaster ethvert Forslag, som den bestemt modsætter sig. Det er vistnok ingen Nødvendighed, at Regjeringen indtager en saa afgjort Holdning til ethvert Huset forelagt Spørgsmaal. Den kan tiltræde foreslaaede Ændringer i Lovudkast, den selv har indbragt, eller erklære saadanne Ændringer ligegyldige. Bringes et selvstændigt Spørgsmaal paa Bane, og Sagen er af mindre Vigtighed eller endnu blot under foreløbig Drøftelse, staaer det Regjeringen frit for at erklære Spørgsmaalet aabent, det vil sige Gjenstand for berettiget Meningsulighed. Ønsker Regjeringen at erfare Underhusets Anskuelser, førend den fremsætter et bestemt Forslag, kan den fremlægge dettes Hovedtræk til Granskning af Huset. Herved tilkjendegiver Regjeringen, at den forbeholder sig Adgang til at lempe Forslaget efter Fleertallets Synsmaader. Men denne Fremgangsmaade taales ikke anvendt uden i sjeldne Tilfælde. Det forlanges i Almindelighed, at Ministeriet paa egen Haand opgjør sin Dom om de forefaldende offentlige Spørgsmaal, udtaler denne til Veiledning for Parliamentet og staaer eller

falder, eftersom den bifaldes eller forkastes af Underhuset eller Landet. Dog betragtes det ei som noget Nederlag for Ministeriet, om det kommer i Minoritet i en enkelt ubetydelig Sag. Men gjentager dette sig nogenlunde hyppigt, eller hvis Regjeringen ligger under i Kampen om et Spørgsmaal af større Vægt, ansees det rette Forhold mellem Statsmagterne rokket, og det bliver da under almindelige Omstændigheder Ministeriets Pligt at tage Afsked. Hertil kan Underhuset i Almindelighed tvinge det ved at beslutte et udtrykkeligt Mistillidsvotum. Hjalp heller ikke dette, vilde Underhuset kunne negte de fornødne Bevilgninger eller udsætte med at fatte Beslutninger derom; men herom har der i mere end et Aarhundrede aldrig været Tale.

Hvis Kongen paa Grund af, at Underhusets Fleertal har unddraget Ministeriet sin Tillid, afskediger dette, er den regelmæssige Fremgangsmaade, at han henvender sig til en eller flere af Fleertallets Ledere og anmoder dem om at danne et nyt Ministerium.

Det er imidlertid ingen ubetinget Nødvendighed, at en saadan Splid mellem Underhuset og Ministeriet ender med, at dette fjernes. Underhusets Angreb paa Ministrene kan muligens vende sig mod det selv, nemlig hvis Kongen beholder Ministeriet, opløser Underhuset og udskriver nye Valg. Herved appellerer han fra Repræsentationen til Folket. Bifalder dette Ministeriets Handlemaade, vil det vælge andre Repræsentanter istedetfor dem, som negtede Ministrene sin Understøttelse, og disse vilde da faa Fleertallet i det nye Underhus paa sin Side. Men den ved Opløsningen foretagne Appel til Folket er endelig. Seire Ministeriets Modstandere ved de nye Valg, har det ingen anden Udvei end at træde af. At Kongen i saadant Tilfælde beholder Ministeriet og atter opløser Underhuset, er en i Englands parliamentariske Historie uhørt Ting.

I dette System er der i Virkeligheden ingen Plads for det kongelige Veto. Gjøres der i Underhuset Forsøg paa at istandbringe en Parliamentsact mod Ministeriets Villie, saa har dette Anledning til at modsætte sig den under Læsningen af Billen (Forslaget). Bifaldes Forslaget af Under-

huset, saa ville Ministrene enten strax tage Afsked eller opløse Underhuset. Giver Folket ved de nye Valg Ministeriet Medhold, saa er Sagen dermed endt, førend der er blevet Spørgsmaal om Negtelse af den kongelige Sanction. Faa Valgene det modsatte Udfald, eller har Ministeriet taget Afsked uden at opløse Underhuset, saa vil det nye Ministerium regelmæssigen dannes af det Parti, som foreslog og forsvarede den Bill, det forrige Ministerium forgjæves bekjæmpede. Bliver denne Bill med Understøttelse af det nye Ministerium antagen af begge Huse, saa er det en Selvfølge, at Sanction meddeles.

Et Nederlag i Overhuset fremtvinger derimod ikke Ministeriets Afgang, i alt Fald ikke, dersom Underhuset i den Anledning giver Ministeriet et Tillidsvotum. Forkaster Overhuset et Forslag, hvorom Regjeringen og Underhuset ere enige, saa søge disse ofte at imødekomme Overhuset ved at foretage Forandringer i Forslaget. Undertiden fastholdes dog dette af Regjeringen og Underhuset. I saa Fald bliver Overhuset altid nødt til at give efter, enten ved Trykket af den offentlige Mening eller ved Frygten for, at Regjeringen skal gjøre Brug af sin Ret til at udnævne saa mange nye Medlemmer af Overhuset, at den igjen der faaer Fleertallet paa sin Side.

Dette System, som man pleier at kalde det parliamentariske, lægger til enhver Tid Magten i Ministeriets Haand. Vistnok vælger Kongen dettes Medlemmer, og Underhuset tillader sig aldrig at udpege for ham, hvilke Personer det ønsker valgte. Men han er i Almindelighed nødt til at tage dem blandt Lederne af det Parti, der har Overvægten i Underhuset. Dette Huus er fuldstændigt Herre over den Retning, hvori Styrelsen skal gaa. Det raader, saafremt det virkelig repræsenterer den blandt Vælgerne herskende politiske Stemning, for Ministeriets Varighed. Men et Ministerskifte er altid forbundet med Ulemper for Styrelsen, og det Parti, hvis Ledere danne Regjeringen, vil ikke lettelig understøtte Modpartiet i at styrte den. Medens Regjeringen naturligviis i større Spørgsmaal maa lempe sig efter det Fleertal, hos hvilket den søger Understøttelse, er det samme Fleer-

tal nødt til i alle Enkeltheder at følge Regjeringen. I hvilken Grad dette er Tilfældet, bliver for den, der seer det politiske Liv fra et norsk Standpunkt, maaskee mest anskueligt ved den Kiendsgjerning, at Underhuset næsten aldrig afslaaer nogen af Regjeringen forlangt Bevilgning, og at Underhuset ved reglementsmæssig Forskrift har fastsat, at intet Forslag til Bevilgning maa tages under Overveielse, medmindre det udgaaer fra eller anbefales af Regjeringen [1]).

Det parliamentariske System er efter 1814 i større eller mindre Udstrækning blevet efterlignet i de fleste europæiske Monarkier, som have givet sig frie Forfatninger. Navnlig have de alle givet Ministrene Adgang til at deeltage i Nationalrepræsentationens Forhandlinger, hvilket igjen i Almindelighed har ledet til, at Ministerierne i disse Lande dannes af Mænd, der bekjende sig til samme politiske Anskuelser, og at de maa træde af, naar de ikke længer finde tilstrækkelig Understøttelse hos Repræsentationen, eller i nogle Lande endog blot fordi dennes andet Kammer misbilliger deres Styrelse.

§ 3. Derhen var man dog ei kommen, da vor Grundlov blev given. Den svenske Regjeringsform gjorde det vistnok ikke ganske umuligt, at Kongens Raadgivere kunde have Sæde paa Rigsdagen. Forsaavidt de nemlig i Egenskab af Adelsmænd havde Plads paa Ridderhuset, beholdt de denne, ogsaa medens de vare Medlemmer af Kongens Raad. Men fra de øvrige Stænder vare de udelukkede ved sin Embedsstilling. Den nordamerikanske Unionsgrundlov af 1787 udelukkede Regjeringens Medlemmer fra Valgbarhed til Congressen og tillod dem kun i ringe Udstrækning at gjøre denne mundtlige Meddelelser. Denne Forfatning gjorde og gjør fremdeles det parliamentariske Styrelsessystem umuligt i Amerika [2]). Den franske Constitution af 1791 havde ikke til

---

[1]) Hovedværkerne ere: May, Constitutional History of England, og samme Forfatters Law of Parliament, A. Todd, Parliamentary Government in Great Britain, Bagehot, English Constitution, jvfr. Dicey, the Law of the Constitution, Part III.

[2]) Bryce, the American Commonwealth, anden Udgave, I, 88—91, 207—208, 220; det samme gjælder om de enkelte forenede Stater, von Holst, Das Staatsrecht der vereinigten Staaten von Amerika (i Marquardsens Handbuch), Side 51, 145 og 156.

Hensigt at indføre parliamentarisk Styrelse. Vistnok bestemte den i Afd. III, Cap. 3, Sect. 4, Art. 10, at Ministrene skulde have Adgang til den lovgivende Forsamling, og at enhver Minister, naar han forlangte det, skulde høres om Gjenstande, som vare underlagte hans Styrelse, eller naar han opfordredes til at give Oplysninger. Men om andre Gjenstande maatte han kun ytre sig, saafremt Forsamlingen tillod det. Ministrene kunde ikke vælges til Medlemmer af Nationalrepræsentationen, Afd. III, Cap. 1, Sect. 3, Art. 4. Kongen havde ingen Ret til at fremsætte Forslag for denne, men kunde alene indbyde den til at tage en Gjenstand under Overveielse, Afd. III, Cap. 3, Sect. 1, Art. 1, og nogen Ret til at opløse Forsamlingen havde han ikke. Det var altsaa umuligt, at hans Ministre kunde blive dens Ledere.

Endnu mindre skulde de kongelige Raadgiveres Adgang til at deeltage i Repræsentationens Forhandlinger have været efter det Adler-Falsenske Forslag. De skulde nemlig være udelukkede fra Sæde og Stemme der, dog kunde Kongen «lade sit Raad møde for at foreslaa eller forelægge, hvad han forgodt befinder», § 127.

§ 4. Hertil sluttede Rigsforsamlingen sig. Uagtet den i sin Midte tællede idetmindste een Mand, der var fuldkommen fortrolig med det parliamentariske System, saadant som det allerede dengang forlængst havde udviklet sig i England[1]), og uagtet der udentvivl fandtes mange Medlemmer,

[1]) Den danske Forfatter Dr. Holberg har i Tidsskrift for Retsvidenskaben 1888, Side 464—466, gjort Indsigelse mod denne Fremstilling, idet han mener, at Underhusets Overvægt i det engelske Statsliv ikke mærkedes i Tiden mellem 1804 og 1828 Denne Indvending kan saameget mindre forbigaaes, som man til Støtte for denne Anskuelse maaskee kan paaberaabe sig en engelsk statsretlig Forfatter af saa høi Rang som Bryce, see hans American Commonwealth Cap. 15, navnlig Note 4. At den ovenfor i Texten givne Fremstilling stemmer i alt Fald med en i selve England ved Aarhundredets Begyndelse gjængs Opfatning, lader sig dog med Lethed godtgjøre. Som Vidnesbyrd herom kan man uden Betænkelighed tage for god Edinburgh Review, der jo vel var Datidens mest anseede Tidsskrift. I dets Bind IX (for

som kjendte dette System i sine Hovedtræk, gjordes der intet Forsøg paa at indføre det i vor Forfatning. Tvertimod vilde Grundloven ikke engang indrømme Systemets Betingelse, nemlig Statsraadernes Deeltagelse i Storthingets Forhandlinger. Dette fremgaaer ikke blot af Grundlovens Taushed i saa Henseende, men ogsaa af Forbudene mod, at Statsraadets Medlemmer vælges til Repræsentanter, § 62, og at noget Medlem af Storthinget kaldes til at tage Sæde i Statsraadet ved overordentlige Leiligheder, § 12.

Denne Anskuelse blev undertiden bestridt. Allerede

Aaret 1806) findes en Anmeldelse af Filangieri, Scienza della Legislazione, hvori der gives en kort Oversigt over den engelske Forfatning. Det heder der Side 366: «*The choice of ministers is undeniably in the Crown. Yet it is notorious, that a majority in the houses of Parliament depose and substitute the officers of the Administration at their pleasure. Five times at least during the present reign has this occurred, contrary to the presumed inclinations of that power from which their legal authority is derived. Is a minister defeated or does he gain a doubtful victory in the House of Commons? The town is busy with reports of his resignation. He cannot, it is said, carry on the public business any longer. The Crown may regret, but cannot maintain him*». I en Anmeldelse (Bind XX, Juli 1809, Side 286) af Burdetts Forslag til en Reform af Underhuset omtales det, hvor overordentligt Regjeringens Indflydelse er voxet, navnlig ved de store Statslaan og den Mængde Leverancer, den contraherede, samt de mange offentlige Embeder og Bestillinger, den havde faaet at besætte. Denne Indflydelse er imidlertid, siges det, ikke egentlig hos Kongen personligt, men hos Ministrene «*and the definition of a minister according to the practice of the constitution is, not a person nominated with the king, but a person supported by two thirds of the House of Commons. — The patronage is vested substantially in the majority of the House of Commons, who can make a minister, and by whom all ministers know, that they are made and continued*». Systemet var altsaa paa den Tid bragt til fuld Bevidsthed, og der kunde altsaa være fuld Anledning til at tænke paa dets Optagelse her i Norge, hvis Storthingsrepræsentanter jo tydeligviis ikke vilde komme under stærk Paavirkning af Kongen eller Regjeringen. Til at gaa dybere ind i den engelske Parliamentarismes Historie er ikke her Sted. Vi henvise til Anson, Law and Custom of the Constitution, I. 27—28 og 288—296.

temmelig snart efter Grundlovens Istandbringelse faldt man paa den Tanke, at Storthinget gjennem reglementarisk Bestemmelse maatte kunne aabne de kongelige Raadgivere Adgang til at deeltage i dets Forhandlinger. Forslag om et hertil sigtende Tillæg til Reglementet fremsattes paa Storthingene i 1821, 1842 og 1845, men er altid blevet forkastet, hvorhos Høiesteret i en Betænkning, som afgaves efter Opfordring af sidstnævnte Storthing, erklærede en saadan Reglementsbestemmelse for uforenelig med Grundloven [1]). I 1851 fattede Storthinget en Beslutning, hvorefter det ved Reglementsbestemmelse skulde kunne give Statsraaderne Adgang til dets Forhandlinger. Men Kongen negtede Beslutningen sin Sanction [2]).

§ 5. Den strenge Adskillelse mellem Storthing og Statsraad, som Grundloven har gjennemført, medførte unegtelig den Ulempe, at Storthinget ikke fik al den Nytte, det kunde have havt af Statsraadernes Erfaring og Indsigt, ligesom den berøvede disse en Anledning til at forsvare sine Forslag eller sin Handlemaade, som de ofte maatte ønske sig [3]). Følelsen heraf bevirkede, at det gjennem en Række af Aar blev forsøgt gjennem en Grundlovsforandring at skaffe Statsraadets Medlemmer Adgang til at deeltage i Storhingets Forhandlinger. Det første Forslag derom fremsattes af C. M. Falsen allerede i 1821. Det fremkom atter i 1833, og for ethvert følgende Storthing med Undtagelse af det i 1868—69 have lignende Forslag foreligget til Behandling. Hvad der oprindelig fremkaldte Forslagene, var den Forestilling, at Regjeringen ved sin Nærværelse i Storthinget skulde faa foreget Indflydelse paa dette. Saadanne Forslag fremsattes paa Storthingene 1833, 1836, 1839, 1845 og 1848 af Kongen.

---

[1]) Den Norske Tilskuer II, 369—482; **Stang** og **Fougstads** Repertorium I, 74—75; Storth. Forh. 1821, April, Side 87; 1842, IX, 7—23; 1845, VII, 33—35 og 197 ff.

[2]) Storth. Forh. 1851, VII, No. 32 og X, Side 42; Dept.s Tidenden 1852, 161 ff.

[3]) See fornemmelig en Afhandling af F. **Stang** i hans og C. **Fougstads** Repertorium, I, tredie Hefte.

Modstanden hidrørte fra den Forestilling, at Statsraadets Udelukkelse fritog Thinget for en Paavirkning, som var uvant og undertiden kunde blive besværlig. Man frygtede, at Statsraaderne i en Forsamling, hvis færreste Medlemmer stadig sysle med offentlige Anliggender, skulde blive for overlegne i Debatten, og man mistænkte desuden Statsraadernes personlige Indflydelse paa de Repræsentanter, der vare Embedsmænd og som saadanne Regjeringen underordnede. Begge disse Bevæggrunde til at modsætte sig Forslaget tabte efterhaanden sin Magt i Folkemeningen. Derimod fandt mange, at Statsraadernes Deeltagelse i Storthingets Forhandlinger vilde medføre betænkelige Følger af anden Art. At Grundloven holdt Statsmagterne saa skarpt adskilte fra hinanden, gav enhver af dem stor Selvstændighed inden dens grundlovmæssige Omraade. Storthinget raadede, saa langt Grundloven tilstedte, med fuld Frihed over enhver Sag, som forelagdes det. Var det tilbøieligt til at forkaste eller ændre et Forslag, saa kunde det benytte sin Ret dertil uden Frygt for derved at styrte et Ministerium, det ønskede at opretholde. Paa den anden Side indtog Statsraadet en meget selvstændig Stilling i vort offentlige Liv. Dette kom paa en vis udvortes Maade tilsyne i den Kjendsgjerning, at Statsraadet indtil 1884 sjeldent skiftede Medlemmer. Med Undtagelse af de tre første svenske Statholdere beholdt enhver, der engang var kommen ind i Kongens Raad, sædvanlig sin Plads, saalænge han bevarede sin Arbeidskraft. Navnlig frembød vor constitutionelle Historie intet Exempel paa, at en kongelig Raadgiver maatte aftræde, blot fordi de politiske Anskuelser, han gjorde gjældende, vare i Strid med dem, der herskede i Storthinget. Denne Sikkerhed i Stilling havde sin Rod deri, at Statsraadet i Almindelighed deelte og saa langt som muligt hævdede de Anskuelser, der vare de raadende inden Samfundets meest oplyste og formuende Classer. Det sagdes derfor med nogen Føie, at det norske Statsraad ikke blot var et Ministerium, men paa en vis Maade tillige havde overtaget det Kald, der i andre Lande tilfalder det første Kammer eller Overhuset. Blandt dem, som modsatte sig, at Statsraadets Medlemmer fik Ad-

gang til Storthinget, var der mange, som gjorde dette, fordi de vilde bevare denne Statsraadets Uafhængighed, men forudsaa, at den vilde gaa tabt ved den paatænkte Grundlovsforandring. Naar Regjeringens Medlemmer ere personlig tilstede i Repræsentationen, deeltage i Kampen og opbyde alle sine Kræfter for at drive sin Mening igjennem, maa Forkastelsen af Forslag, den fremlægger, eller Antagelsen af Forslag, den modsætter sig, nødvendig faa meget større moralsk Vægt, end naar den staaer udenfor. Gjentagne Nederlag i saadanne Sager ville uundgaaelig svække Ministeriets Tillid til sig selv saavelsom dets Indflydelse hos Kongen og dets egne Tilhængere. Begynder det imidlertid først at erkjendes som Grundsætning, at Ministeriet ikke taaler deslige parliamentariske Nederlag, saa ville Fordringerne til den Understøttelse, det kræver af Nationalrepræsentationen, efter al Rimelighed vedblive at stige, indtil man kommer ind i det fuldstændige parliamentariske Styrelsessæt: paa den ene Side Magtens Ansamling i Ministeriets Haand, saalænge det bestaaer, paa den anden Side hyggige Ministervexlinger[1]).

§ 6. Tallet af dem, som ønskede at give Statsraaderne Adgang til Storthingets Forhandlinger, steg stadigt, og i 1872 fattede Storthinget en Beslutning herom, som ikke var ledsaget af nogen anden Forandring i Grundloven. Denne Beslutning negtedes Sanction, men Regjeringen afviste ikke ubetinget Tanken. Den erklærede vistnok parliamentarisk Regjering uforenelig med Grundlovens hele Opfatning og Ordning af Statsmagternes hele indbyrdes Stilling, men troede ikke, at Statsraadernes Deeltagelse i Storthingets Forhandlinger behøvede at fremkalde saadan Følge, saafremt den knyttedes til visse andre Forandringer i Grundloven, nemlig at Kongen fik Ret til at opløse Storthinget og paabyde nye Valg, at han kunde udsætte Afgjørelsen af Sanctionsspørgsmaal, indtil Storthinget var hævet, at der sikredes afskedigede Statsraader Pension, samt at Storthingsmændenes Diæt

[1]) Storthingsforhandlingerne for 1872, VI, Storthingsindstillingerne Side 79, hvor alle de Sagen vedkommende ældre Indstillinger findes citerede.

begrændsedes til et vist Beløb for hver Session. Grændsen foresloges sat til 1440 Kroner. For Storthinget i 1874 fremsattes en hermed stemmende kongelig Proposition.

Dette Forslag til Compromis vandt i Storthinget ikke Bifald fra nogen Side. Constitutionscomiteens Mindretal antog, at ogsaa den kongelige Proposition vilde medføre parliamentarisk Regjering, og at ingen saadan Forandring i vort System burde finde Sted uden i Forbindelse med en Omdannelse af Lagthinget, der kunde betrygge Samfundets store Interesser. Mindretallet paapegede derhos, at Statsraaderne under en parliamentarisk Regjering burde være valgbare til Medlemmer af Storthinget, saaledes at de ei kom til, i alt Fald midlertidigt, at forsvinde fra den politiske Forhandling, naar de bleve nødte til at tage Afsked. Derimod ansaa Comiteens Fleertal det ufornødent at ledsage Bestemmelsen om Statsraadernes Deeltagelse i Storthingets Forhandlinger med nogen anden Forandring i Grundloven. Til denne Anskuelse sluttede Storthinget sig. Det vedtog i 1874 en Beslutning herom, som kun i Ordelagene afveg fra den i 1872 fattede. Ogsaa denne Beslutning negtedes Sanction. Paa samme Maade gik det i 1877 og 1880. For sidstnævnte Aars Storthing fremsatte Kongen en Proposition i det væsentlige overeensstemmende med den i 1874 foreslaaede. Denne skulde da komme under Afgjørelse tidligst i 1884.

Inden dette skeede, havde Rigsretten domfældt de for den sidste Sanctionsnegtelse ansvarlige Statsraaader. Derpaa fattede Storthinget en Beslutning, som gav Statsraadets Medlemmer Adgang til Storthingets Forhandlinger og desuden tillod, at forhenværende Statsraader valgtes til Storthingsrepræsentanter ogsaa udenfor den Valgkreds, hvor de havde sin Bopæl. Denne Beslutning sanctioneredes den 1 Juli 1884.

De fleste, som paa tidligere Storthing forsvarede det da bifaldte Forslag, indrømmede vel, at dette maatte forøge Storthingets Indflydelse paa Styrelsen, men benegtede stadigt, at det vilde kunne fremkalde parliamentarisk Regjering. Landet manglede efter deres Paastand de sociale og historiske Betingelser for et saadant System. Endog i 1880 ytrede Constitutionscomiteens Fleertal, at det ikke med Bestemthed

lod sig sige, naar eller hvorvidt Grundlovsforandringen vilde fremkalde parliamentarisk Regjering. I 1884 var denne Uvished forsvunden. I Constitutionscomiteens Indstilling om Grundlovsbestemmelsen af 1 Juli samme Aar sagde Fleertallet, at «de Mænd, der havde maattet forlade Kongens Raad «paa Grund af Uovereensstemmelse i Anskuelse med Stor«thinget eller dets Fleertal, bør aabnes den lettest mulige Ad«gang til at blive indvalgte i Storthinget. Det vil give sit «Bidrag til et sundt og ligevægtigt politisk Liv, at disse «Mænd ved sin Dygtighed, Erfaring og critiske Indsigt «kunne styrke Oppositionen i Nationalforsamlingen mod de «kongelige Raadgivere, der have erobret Stillingen, og det «Fleertal, der slutter sig til dem».

Det Ministerium, som dannedes den 26 Juni 1884, fik ved Valgene i 1885 stærkt Fleertal at støtte sig til, men tabte meget hurtigt sin ledende Stilling i Storthinget. Dette viste sig paa en iøinespringende Maade ved den Skjæbne, der rammede et Forslag, hvilket i Throntalen 1886 var nævnt som et af de vigtigste, nemlig den kongelige Proposition til Lov om Menighedsraad. Dette Forslag blev nemlig eenstemmig forkastet af Storthinget i 1887. Ogsaa adskillige andre af Regjeringens Forslag bleve forkastede. Desuagtet blev Regjeringen staaende, uden at Storthinget i den Anledning rettede noget Dadelsvotum mod det. Ministeriet undergik imidlertid store Forandringer og i Juli 1889 veg det omsider ved Udsigten til, at et foreslaaet Mistillidsvotum vilde vinde Fleertal i Storthinget. Det derpaa følgende Ministerium gik af allerede i Marts 1891 paa Grund af en af Storthinget vedtagen motiveret Dagsorden, der vel ikke havde til Hensigt at styrte Ministeriet, men med hvilken dette ikke fandt at kunne slaa sig tiltaals. I Udøvelsen af sin finantsielle Myndighed har Storthinget i det Hele taget fulgt sin egen Vei, ligesaameget efter som før 1884.

Nogen fast udpræget Skikkelse har det parliamentariske Styrelsessystem saaledes endnu ikke vundet hos os. Ethvert Ministeriums Varighed er blevet meget mere afhængig af Storthingets Fleertal. Det er alt, hvad der med Sikkerhed lader sig sige.

Vi skulle nu først fremstille de to for hver af Statsmagterne eiendommeligste Myndighedsarter, efter hvilke de have faaet sit Navn: den lovgivende og den udøvende. Dernæst skulle vi betragte, i hvilket Forhold Kongens Virksomhed og Storthingets ere stillede til hinanden paa Statslivets forskjellige Omraader.

Capitel 35.

Den lovgivende Magt.

§ 1. Grundloven tillægger Storthinget for det første Myndighed til at give og ophæve Love, dernæst visse andre Myndighedsarter vedkommende Fastsættelsen af Statsformaalene eller Midlerne til at fremme disse, see ovenfor Cap. 33, § 4, No. III. Som i Cap. 30 paaviist, kunne disse Myndighedsarter med Undtagelse af de i Capitlets § 7 nævnte udøves enten gjennem Love eller gjennem almindelige Storthingsbeslutninger. Grundloven forudsætter eller foreskriver desuden leilighedsviis i forskjellige Paragrapher, om visse Gjenstande, at de kunne eller skulle ordnes ved Lov, see §§ 7, 8, 51, 88, 92, sidste Led, 99 og 110. Derimod indeholder den ingen almindelig Bestemmelse om, hvilke Anliggender der overhovedet henhøre under Lovgivningens Omraade. Den har altsaa forudsat Begrebet Lov som givet.

Dette Begreb maa søges bragt til Klarhed. Herpaa bero nemlig tvende Spørgsmaal, for det første hvilke Anliggender der ikke kunne ordnes paa anden Maade end ved Lov, dernæst hvorvidt Storthinget kan drage andre Gjenstande ind under sin lovgivende Myndighed. Disse Spørgsmaal ere ikke eiendommelige for vor Statsret. De opkomme i enhver Stat, hvis Grundlov tillægger Nationalrepræsentationen, enten alene eller i Forening med Statsoverhovedet, Myndigheden til at give Love. Men det sidste faaer hos os en særegen Betydning ved Grl.s § 79. I Stater, hvor Statsoverhovedet har et absolut Veto, hvoraf han tør gjøre Brug, staaer det jo

altid i hans Magt at standse Lovgivningens Forsøg paa Overskridelse af sine rette Grændser. Men ogsaa i saadanne Lande maa det erindres, at begge de nævnte Spørgsmaal tiltrænge Løsning og maa haves for Øie ved Bestemmelsen af Begrebet Lov[1]). En Forsømmelse heraf bevirker lettelig, at Begrebsbestemmelsen bliver enten uklar eller urigtig.

Hvad der skal forstaaes ved Ordet Lov, har i Statsrettens Theori altid været Gjenstand for en Meningsforskjel[2]), som hidrører derfra, at man ved Bestemmelsen af Begrebet har taget forskjellige Udgangspunkter.

Foreløbig bemærke vi, at Ordet Lov bruges i flere Betydninger.

For det første bruges Ordet Lov om alle for den udøvende Magt og Undersaatterne bindende Forskrifter og Normer, positive eller sædvansmæssige, see Grl.s §§ 9, 30 og 94.

For det andet om alle de positive Normer, Samfundets Medlemmer og Tjenestemænd ere pligtige til at følge uden Hensyn til disse Normers Kilde. I denne Betydning bruges Ordet i Grls. § 97. Herunder gaa a) de af den lovgivende Magt givne Love, b) andre fra Statsmagterne eller andre offentlige Myndigheder udgaaende bindende Forskrifter.

For det tredie, hyppigst og i den egentligste Forstand, om de af den lovgivende Magt givne Love. Det er den sidstnævnte Classe, som skal omhandles i nærværende Capitel. Vi undersøge her alene det Spørgsmaal, hvilken Myndighed Storthinget har faaet derved, at Grundloven har tillagt det den lovgivende Magt.

§ 2. I Tilslutning til Plato og Aristoteles fremhævede Digesterne paa nogle Steder (fr. 1 og 8, Dig. 1—3), at en Lov er en almindelig Retsregel, et *commune præceptum*, ikke blot en Forskrift for et enkelt Tilfælde[3]). Derimod

---

[1]) Jfr. G. Meyer, Deutsches Staatsrecht, tredie Udgave, § 157, Note 5.

[2]) Udførlig Fremstilling af Lærens Historie findes hos Jellinek, Gesetz und Verordnung, første Afdeling.

[3]) Jfr. Pernice, formelle Gesetze im Römischen Rechte, hvor det paavises, at de opbevarede Værker af private romerske Forfattere have sluttet sig til denne Opfatning.

siger Justinian (fr. 4, Inst. 1—2) *lex est, qvod populus Romanus, senatorio magistratu interrogante, constituebat*, hvilken Bestemmelse er hentet fra Gajus, fr. 3, Inst. 1—2, hvor det i Stedet for *constituebat* heder *jubet et constituit*. Enhver Beslutning, udgangen fra den lovgivende Magt og fattet i de for Loves Istandbringelse vedtagne Former, er altsaa efter den sidste Definition en Lov, naar den indeholder en Befaling eller anden Villiestilkjendegivelse, selv om den kun angaaer et særligt Tilfælde. Hermed stemmer fr. 7, Dig. 1—3, hvor det siges: *legis virtus hæc est: imperare, vetare, permittere, punire.*

Den første af disse Begrebsbestemmelser optoges af den nyere Tids banebrydende Statsretslærere, Bodin og Hugo Grotius, samt de betydeligste Retsphilosopher, Rousseau, Kant og Hegel. Den har dog antaget et temmelig forskjelligt Udseende hos sine forskjellige Talsmænd. Rousseau fremhævede som eneste Bestemmelsesgrund Regelens Almindelighed, det vil sige, at den gjælder for en ved abstracte Kjendemærker bestemt Classe af Tilfælde. Adskillige nyere tydske Forfattere lægge derimod Vægten paa, at Forskriften er en Retssætning. Mange af dem slutte sig forøvrigt til Rousseau, idet de antage, at blot almindelige eller abstracte Retssætninger kunne være Love[1]).

Andre erkjende, at Begrebet Lov ikke kan indskrænkes til Forskrifter, som omfatte en Række ved abstracte Kjendemærker bestemte Tilfælde, men ogsaa kan omfatte Afgjørelsen af enkelte Tilfælde. De holde imidlertid fast ved, at ingen Forskrift bliver en Lov, medmindre den opstiller en Retssætning[2]).

---

[1]) G. Meyer, Deutsches Staatsrecht, § 155; Schulze, Preussisches Staatsrecht, II, 206 ff.; Seligmann, Staatsgesetz und Staatsvertrag, I, 63, m. fl. Til samme Resultat kommer Professor Hermanson: Om Lagstiftningen, dess begrepp och förhållande til öfriga statliga funktioner, Helsingfors 1881.

[2]) Laband, Staatsrecht, anden Udgave, I, 513, Jellinek, Gesetz und Verordnung, Side 235 ff.; O. Mayer, Französisches Verwaltungsrecht, Side 15—16; Rosin, das Polizeiverwaltungsrecht im

En ganske anden Opfatning har gjort sig gjældende i de fleste andre Landes Statsliv og Literatur.

Da det engelske Parliament er omnipotent, kan det inddrage hvilketsomhelst Anliggende under sin Afgjørelse og derunder fatte hvilkesomhelst Bestemmelser, det finder for godt. Som før sagt (Cap. 30 § 2, Cap. 31, § 8) istandbringer det sine Beslutninger væsentlig i samme Former. Vistnok er der nogen Forskjel mellem Formerne for *public* og *private acts,* men Forskjellen mellem hine og disse falder ikke sammen med Forskjellen mellem almindelige og specielle Love. Enhver Parliamentsact er, medmindre den selv siger det modsatte (13 & 14 Victoria Cap 21), en *public act,* selv om den angaaer et specielt Tilfælde. Mange locale og andre specielle Love ere derfor istandbragte som *public acts*[1]). I den engelske statsretlige Praxis gjælder altsaa Gajus's Begrebsbestemmelse. Enhver af Parliamentet i Lovs Form udtalt Villieserklæring er Lov (*statute*). Den engelske statsretlige Terminologi er dog ikke ganske fri for den samme Vaklen som den romerske[2]).

Preussen, Side 4—7, opstiller en formidlende, ikke let forstaaelig Lære, jvfr. navnlig Side 11—12, Note 44. Til at drøfte denne have vi her ingen Opfordring.

[1]) Jellinek, Gesetz und Verordnung Side 1—13 giver en kildemæssig Fremstilling heraf.

[2]) Blackstone, Commentaries, Introduction, Sect. 2, udvikler paa den ene Side, at den lovgivende Myndighed maa være hos Souverænen, og at Souverænens Villie er Lov, samt at Parliamentsacter ere skrevne Love, uanseet deres Indhold og Form. Paa den anden Side siger han: *Municipal Law is a rule of civil conduct, prescribed by the supreme power in a state, commanding what is right and prohibiting what is wrong,* og i Forbindelse hermed udhæver han, at *a rule is something permanent and general.* Jvfr. Homersham Cox, Institutions, Side 1 og 8—10. De bekjendteste engelske Retsphilosopher Bentham og Austin (on Jurisprudence I, 13), indskrænke Begrebet Love til almindelige Regler. At dette seet fra historisk Standpunkt er urigtigt, paavises af Sir Henry Maine i hans Lectures on the early history of Institutions, Side 375 ff., hvor han udvikler, at al Retsdannelse oprindelig hviler paa Afgjørelsen af enkelte Tilfælde, jvfr. Ihering, Zweck im Recht, I, 332, Noten.

I Frankrige fraveg den constituerende Forsamling Rousseaus Opfatning af Begrebet Lov og bestemte allerede ved et Decret af 6 Nov. 1789, at alle Nationalforsamlingens Decreter, som sanctioneredes af Kongen, skulde kaldes Love, hvilken Bestemmelse, som før (Cap. 30, § 2) sagt, blev gjentagen i Const. af 1791. Ved Siden af den Hovedregel, at det tilkom Nationalrepræsentationen at give Love, tillagde denne Grundlov, ligesom vor, Forsamlingen forskjellige andre Myndighedsarter, af hvilke nogle, saasom Fastsættelsen af Statens Udgifter, Fordelingen af den directe Skat mellem de forskjellige Landsdele, Samtykke til at inddrage fremmede Tropper i Riget, Beslutningen om at begynde Krig m. fl. ikke gik ud paa at opstille almindelige Regler, men kun Afgjørelser af individuelle Tilfælde. Navnet Lov var ikke engang forbeholdt Nationalrepræsentationens Villieserklæringer, men tilkom enhver af Kongen sanctioneret Beslutning, selv om denne kun gik ud paa en Meningsytring, f. Ex. Tak for Fortjenester af Fædrelandet. Herved var Begrebet Lov altsaa revet ganske løs fra Beslutningens Indhold og Kjendemærket blot lagt i dens Form.

Denne Anvendelse af Ordet Lov er efter Consularforfatningen af 1799 bleven fast Sprogbrug i Frankrige og andre Lande, som have dannet sine Grundlove efter fransk eller, siden 1830, efter belgisk Mønster, dog saaledes, at man i den videnskabelige Terminologi indskrænker Begrebet til Regler, Villieserklæringer, som skulle adlydes [1]).

[1]) See f. Ex. Duranton, Cours de droit français I, Cap. 2, No. 29: *Une loi est une regle établie par une autorité à la quelle on est tenu d'obéir*; Demolombe, Cours de droit français, I. No. 2: *la loi veritable et proprement dite est une règle sanctionée par la puissance publique, une règle juridiquement obligatoire.* Belgiens mest anseede Statsretslærer, Thonissen, har i sin Constitution annotée No. 157 sluttet sig til den franske Forfatter Macarel's Definition af den lovgivende Magt: *le pouvoir legislatif a pour objet de prescrire les règles qui doivent règir l'association politique dans tout ce qui ne tient pas à la constitution même.* Eyschen, das Staatsrecht Luxemburgs i Marquardsens Handbuch, Side 83: Das Gesetz ist der Wille der höchsten Gewalt im Staate. Aubry et Rau, Cours de droit civil francais, I, § 5, har ved sit fra Kr. Zachariæ hentede Udtryk, *les lois sont des préceptes juridiques*, sluttet sig til den tydske Begrebsbestemmelse.

I alle disse Lande kan der altsaa forekomme Love af andet Indhold end det, der ansees som eiendommeligt for Love. De tydske Statsretslærere skjelne derfor nu mellem materielle Love, nemlig dem, der have et saadant Indhold, og formelle Love, Beslutninger, der vel ere tilblevne i de for Love foreskrevne Former, men ikke have Lovs Indhold[1]).

Det første af disse Begreber er modtageligt for en dobbelt Bestemmelse. For at en Forskrift skal kunne kaldes Lov i materiel Forstand, kræve nogle, at den baade er udgaaet fra den Autoritet, hvem Grundloven har tillagt lovgivende Magt, og har det for Love eiendommelige Indhold. Andre lade sig nøie med den sidste Egenskab. Bestemmelser, der ere givne i Kraft af delegeret Lovgivningsmyndighed, ere efter denne Terminologi materielle Love.

§ 3. Den Lære, at en Lov maa indeholde en almindelig Regel, hører mere hjemme i Bøger end i Statslivet. Ganske uden practisk Betydning er den dog ikke. Den har i en lang Tid været raadende i Tyskland, efter hvis Statsret Fyrsten ansees som den egentlige Indehaver af Statsmyndighed, saaledes at han kun behøver at indhente Stændernes eller Repræsentationens Samtykke til sine Beslutninger, forsaavidt dette er en Følge af hævdet Sædvane, Stændernes Privilegier eller anden udtrykkelig Grundlovsforskrift. I Forbindelse hermed udviklede sig i Tydskland den statsretlige Regel, at Repræsentationens Medvirkning kun var nødvendig til *leges generales*, hvorimod Fyrsten paa egen Haand kunde

---

[1]) Denne Forskjel er paapeget allerede for længere Tid siden, saaledes af Merlin i hans Repertoire, Bind 18, Art. *loi*. Det Det er dog Laband, der har indført Terminologien og gjort Forskjellen almindelig bemærket, see hans Budgetrecht, Berlin 1871, Side 3—11 og hans Staatsrecht, anden Udgave I, 512 og 568 samt Archiv für das öffentliche Recht I, 177 ff. En udførlig Fremstilling af den hele Lære findes hos Jellinek, Gesetz und Verordnung, navnlig Side 73 ff. og 230 ff. Litteraturoplysninger hos G. Meyer, Staatsrecht Side 457—458, Noten.

give *leges speciales*[1]). I de ældre tydske statsretlige Systemer bestemtes herefter Grændsen mellem den lovgivende og udøvende Magt saaledes, at hiin har at ordne Forholdene ved almindelige Forskrifter, denne at fastsætte, hvad der skal ske i det enkelte Tilfælde. Ogsaa hos os er denne Lære om Grændsen mellem Statsmagterne af og til bleven hørt[2]), i den senere Tid med det Tillæg, at den lovgivende Magt under sit Omraade kan inddrage alt, hvad der med Sandhed kan modtage Form af almeen Forskrift, og at der følgelig kan gives Love om Udøvelsen af de specielle Myndighedsarter, som i Grundloven uden Forbehold er tillagt Kongen[3]).

Læren er bleven begrundet paa forskjellig Maade.

Retsphilosopherne have som oftest ladet sig bestemme ved Ligheden mellem de Love, Menneskene give sig, og dem, der beherske Naturen. Ved Naturlove forstaaer Naturvidenskaben Kræfter, som virke med uundgaaelig Nødvendighed i alle Tilfælde, i hvilke Betingelserne for deres Virksomhed er tilstede, og hvis Ytringer derfor fremtræde som en uendelig Række af eensartede Begivenheder. Ogsaa det menneskelige Samliv frembyder en Mængde mere eller mindre ligeartede Forhold, enten mellem Menneskene indbyrdes eller mellem dem og den ydre Natur. Forsaavidt disse Forhold overhovedet lade sig ordne ved menneskelig Villie, kan dette altsaa skee gjennem Regler, af hvilke hver enkelt omfatter en Fleerhed af Tilfælde, nemlig alle dem, der have de abstracte Kjendemærker, til hvilke Regelen er knyttet. I Virkeligheden ere jo de allerfleste af de Normer, gjennem hvilke Staten ordner det menneskelige Samliv, af denne Art. Kun

---

1) Pütter, Institutiones juris publici Germanici, §§ 221, 223, 228 og 231; Mohl, Staatsrecht des Königreich Würtembergs, I, § 31; samme Forfatters Encyclopædie der Staatswissenschaften, Side 141 til 143; Zöpfl, Deutsches Staatsrecht, § 439; Pözl, Bayrisches Verfassungsrecht, §§ 161—163.

2) Actions- og Defensionsindlæg i Rigsretssagen mod Statsraad Collett, Side 26; Protocolcomiteens Indstilling i Storth. Forh. 1833, VII, 28; Stang, Side 346—347 og 367.

3) C. Arntzen i Storth. Forh. 1873, V, Dok. No. 48, Side 2.

disse Normer danne Sidestykker til Naturens Love. Begrebet Lov maa, mener man da, i alle Anvendelser være væsentligt det samme, kan ikke være et i Naturen, et andet i Menneskelivet.

Denne Tankegang er feilagtig og dens mest iøinefaldende Feil ligger i dens sidste Led. Der er en væsentlig Forskjel mellem Naturens Love, hvis Herredømme over deres Gjenstande er ganske uafhængigt af disse, og Menneskelivets Love, hvis Tilblivelse og Virksomhed hviler paa Menneskenes Villie, og hvis Indhold derfor afpasses efter disses Synsmaader og Formaal. Dette leder just til, at det menneskelige Samfunds Love maa kunne specialiseres, saalangt det efter menneskelig Opfatning findes nyttigt, billigt eller retfærdigt. Hertil slutter sig den canoniske Ret. Den Forudsætning, at Begrebet Lov maa være det samme i Anvendelse paa det menneskelige Samfund som paa Naturen, maatte jo medføre, at hine skulde være ligesaa uforanderlige som disse.

Læren begrundedes af Rousseau paa en anden Maade, som har vundet større Gjenklang i det politiske Liv. Han siger: «Der, hvor det gjælder om at træffe Bestemmelse ligeoverfor «et individuelt Tilfælde *(fait particulier)*, er Sagen et Tviste«spørgsmaal, en Proces, hvori Individet er den ene, Almeen«heden den anden af Parterne, men hvor jeg hverken kan «finde den Lov, som skal følges, eller den Dommer, som skal «paakjende Sagen. Det vilde være latterligt i et saadant «Tilfælde at ty til en Afgjørelse af den almindelige Villie, «thi denne kan jo ikke blive andet end en Villiestilkjendegivelse «af een af Parterne og følgelig for den anden Part kun en «fremmed og partisk Villie, ved saadan Leilighed tilbøielig «til Uretfærdighed og underkastet Vildfarelse. Ligesom en «individuel Villie ikke kan repræsentere den almindelige «Villie, saaledes forandrer den almindelige Villie paa sin Side «Natur, naar den faaer et individuelt Tilfælde til Gjenstand. «Den kan saaledes ikke som almindelig træffe bindende Af«gjørelse om en Person eller en Handling. For at en Villie «virkelig skal være almindelig, er det nødvendigt, at Folket «eller de, som repræsentere det, ikke raader over andet end «sine fælles Interesser. I saa Fald er der tydeligviis ikke at frygte

«nogen Uretfærdighed i den Lov, der fastsættes, efterdi da «enhver, der som Individ underkaster sig de Betingelser, «Loven fastsætter for andre, ikke kan være uretfærdig mod «andre uden at være uretfærdig mod sig selv».

Det er saaledes egentlig den Grundsætning, at alle skulle være lige for Loven, Rousseau her vil give Anvendelse.

Dens Forudsætning er, at man ikke med Tryghed kan overlade Lovgivningen at ordne andre Anliggender end saadanne, hvori alle Borgere have lige Interesse. Hvis denne Beviisførelse var fyldestgjørende, vilde den lede meget videre end til at unddrage reent individuelle Anliggender fra den lovgivende Magts Herredømme. Der gives særskilte ved abstracte Kjendemærker bestemte Samfundsclasser, hvis Interesser ere ligesaa meget, ja endog meget mere end Individets udsatte for Krænkelse gjennem uretfærdige Love.

Mod saadanne Uretfærdigheder i den ene eller den anden Retning maa Betryggelsen søges i Ordningen af den lovgivende Magts Organer samt i Grundlovsbestemmelser, der tilsikre Individerne uangribelige Rettigheder.

Det er udentvivl hensigtsmæssigst, at Lovgivningen saa meget som muligt indskrænker sig til at give almindelige Forskrifter. Ved at paabyde enkeltstaaende offentlige Foranstaltninger er Lovgivningen udsat for at binde Styrelsens Hænder mere end hensigtsmæssigt. En Repræsentation er overhovedet mere skikket til at veie almeengyldige Hensyn mod hinanden end til at sætte sig ind i et enkelt foreliggende Tilfældes Eiendommeligheder. Dette viser sig især, hvor det gjælder at fastsætte en enkelt Mands, Eiendoms, Communes eller anden Corporations Rettigheder og Forpligtelser. Befatter Lovgivningen sig ofte hermed, saa undgaaer den vanskelig Fare for ugrundet Begunstigelse eller ubillig Haardhed. Dette har erfaringsmæssig viist sig i Nordamerika, og mange af de enkelte Staters nyere Grundlove have derfor opstillet en Række af Indskrænkninger i den lovgivende Magts Adgang til at give specielle Love saavel af det første som det

sidste Slags [1]). Det er saaledes blandt meget andet forbudt ved Lov at tillægge navngivne Byer Rettigheder som incorporerede Kjøbstæder, at paabyde Anlægget af en bestemt Vei eller nedlægge en saadan, at ansætte Bestyrelse af en offentlig Skole, at opløse et Ægteskab, at forandre en Persons Navn eller at tillade nogen enkelt Mand eller Corporation at tage høiere Rente end den lovbestemte.

Særlig Styrke og praktisk Betydning har Rousseaus Princip paa Beskatningens Omraade. Et Skattepaalæg er efter sin Natur en Lov. En Lov, der paalagde en eller flere navngivne Personer at erlægge en Særskat, vilde være en grov Uretfærdighed. Mod en saadan yder imidlertid vor, ligesom de fleste andre nyere Grundlove tilstrækkelig Beskyttelse ved den Forskrift, at enhver, som maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentligt Brug, skal have fuld Erstatning derfor, Grl.s § 105. Det kunde spørges, om ikke denne Forskrift hviler paa Forudsætningen om, at der kan gives Lov ogsaa om et individuelt Tilfælde. Dette vilde dog være en ganske urigtig Tanke. Jvfr. nærværende Skrifts Capitel 59, § 2.

Hvorom alting er, maa man utvivlsomt gaa ud fra, at den lovgivende Magt, hvor Grundloven ikke selv gjør nogen Indskrænkning i saa Henseende, indbefatter Beføielsen til at give ligesaavel specielle som almindelige Love. Ellers maatte man antage:

Enten at Kongen kan give specielle Love paa egen Haand, i Kraft af sin grundlovmæssige Myndighed. Herom kan der efter vor Forfatning ikke være Tale.

Eller at ingensomhelst Myndighed skal kunne give specielle Love. Denne Anskuelse vilde faa nogen Støtte i Grl.s § 95, hvis denne var at forstaa som et ubetinget Forbud mod

---

[1]) See f. Ex. Missouris Const. Art. IV, § 27; Illinois's reviderede Const. af 1870, Art. IV, § 22; Pennsylvaniens Const. af 1874, Art. III, § 7, jfr. Debates of the Convention of Pennsylvania 1873, II, 589 ff. og V, 248 ff.; Cooley, on the Constitutional limitations, Side 110—111 og 128—129; Bryce, American Commonwealth, Cap. 44; von Holst, das Staatsrecht Nordamerikas i Marqvardsens Handbuch, IV, 148—150.

det Slags specielle Love, man kalder Dispensationer. Men uagtet en saadan Fortolkning egentlig har Ordene for sig, er den, som i Capitel 39 skal paavises, med Føie bleven forkastet, og det kan da naturligvis saameget mindre gaa an paa egen Haand at underlægge Lovgivningsmyndigheden den omspurgte meget videregaaende Indskrænkning.

Eller at Kongen vel kan give specielle Forskrifter af Lovs Natur, men alene forsaavidt den lovgivende Magt dertil har bemyndiget ham. I een Anvendelse, nemlig paa Retsforhold, i hvilke en privat Person er Part, har denne Løsning overveiende Hensigtsmæssighedshensyn for sig. Derimod vilde det være lidet rimeligt, at Lovgivningen ikke skulde kunne paabyde enkeltstaaende offentlige Foranstaltninger, som ei gribe ind i private Personers retlige Stilling, f. Ex. Bygning af en Jernbane for Statens Regning, Salg af en Statseiendom eller Ophævelsen af et Embede. Og under enhver Omstændighed kan man ikke uden positiv Hjemmel erklære den lovgivende Magt uberettiget til at give specielle Love, men berettiget til at bemyndige Kongen dertil. Vilkaarligheden af en saadan Lære aabenbarer sig allerede deri, at det ikke hidtil er lykkes og neppe engang muligt at paavise tilstrækkelig bestemte Grændser mellem almindelige og specielle Love.

Derfor er det nu ogsaa i Tydskland blevet stedse mere almindelig erkjendt, baade at Istandbringelsen af specielle Love, som gribe ind i Borgernes Handlefrihed, kræver Medvirkning eller Bemyndigelse af Nationalrepræsentationen, og at det efter Sagens Natur tilkommer den lovgivende Magt at ordne saavel Statens Anliggender som Borgernes indbyrdes Forhold ikke blot ved almindelige, men om fornødiges, ogsaa ved specielle Forskrifter [1]). I andre Stater synes man

---

[1]) Klüber, Oeffentliches Recht des Deutschen Bundes, § 485; Zachariæ, Deutsches Staats- und Bundesrecht, §§ 125 og 135; Rönne, Staatsrecht der Preussischen Monarchie, §§ 45 og 50; Laband, Staatsrecht, I, 692; Jellinek, Gesetz und Verordnung, Side 257—259; Rosin, Polizeiverordnungsrecht, Side 11; Seydel, Bayrisches Staatsrecht, V, 7; Hinschius, Kirchenrecht, III, 825—826; jvfr. dog Sarwey, Allg. Verw.recht i Marquardsens Handb., I, 2, Side 34—

aldrig at have næret nogen Tvivl om, at der kan gives Love for specielle Tilfælde. I Nordamerika er man altid gaaet ud fra, at den lovgivende Magt kan give ethvert Slags Love, som ikke ved Grundlovsbud ere undtagne, og selv de Stater, der ere gaaede videst i saa Henseende, have dog ikke vovet at negte Legislaturerne al Adgang til at give specielle Love, men kun forbudt saadanne med Hensyn til Gjenstande, som kunne ordnes ved almindelig Lov[1]).

I vor constitutionelle Praxis antages ogsaa Storthinget berettiget til at give specielle Love. De allerfleste hos os efter 1814 udkomne Love have vistnok blot opstillet almindelige Forskrifter. Der haves dog mange Exempler paa Lovbestemmelser om enkeltstaaende Tilfælde, see Lov om Grimstads Overgang til Kjøbstad 6 Juni 1816 § 1 og de mange senere tilsvarende Bestemmelser; Værnepligtslov 5 Juli 1816, § 11; Lovene om Matrikulen af 17 Aug. 1818, § 43 og 6 Juni 1863, § 44; Lov om Røros Kobberværk 12 Sept. 1818; Bygningslov for Christiania 24 Juli 1827, § 57; Lov om Arvefølgen i Jarlsberg Grevskab 8 Aug. 1842; Lov 3 Sept. 1851 om Ophævelse af Jurisdictionen paa Lysekloster Gods; Lov 9 Mai 1863 om Salg af Tøien; Lov 22 Juni 1863 om Indløsning af Bergens Adressekontors Privilegium; Lov 3 Mai 1873 om Adgang til at afhænde nogle Statsalmindinger; Lov om metrisk Maal og Vægt af 22 Mai

---

37, hvor det sidste Punct fremstilles som paa en vis Maade tvivlsomt; G. Meyer, der har sluttet sig til den Lære, at en Regel for at blive Retssætning og Lov i materiel Forstand maa indeholde en abstract Forskrift, erkjender (Staatsrecht, Side 461), at Myndigheden til at give Love indbefatter Myndighed til ved formel Lov at ordne individuelle Retsforhold «fordi den videregaaende Beføielse altid «i sig indbefatter den snevrere». Herved taber imidlertid hiin Lære al indre Berettigelse og practisk Betydning.

[1]) Grundlovene for Florida, Art. IV, § 18; Illinois, IV, 22; Indiana, IV, 23; Jowa, III, 30; Kansas, II, 17; Maryland, III, 33; Missouri, IV, 27, og Nevada, IV, 21. At saadanne Love ikke maa gribe ind i Domstolenes Function eller komme i Strid med Individets grundlovbestemte Rettigheder, hævdes med stor Styrke, Cooley, Constitutional Limitations, Side 97—116 og 351—358

1875, §§ 2 og 4. Endnu hyppigere ere Forskrifter, der vel ei ere af saa individuel Natur, som de nævnte, men som dog i andre Lande altid vilde blive henregnede til specielle Love.

§ 4. Den Begrebsbestemmelse, at ingen Forskrift har Lovs Indhold, medmindre den opstiller en Retssætning, støder paa den Betænkelighed, at ogsaa Begreberne Ret og Retssætning ere omtvistede[1]). Ligeoverfor dem, der have bestemt Begrebet Lov paa den her omhandlede Maade, har denne Indvending dog mindre Vægt. De ere nemlig i det væsentlige enige om, at Ret betegner Indbegrebet af de Regler, der skulle tjene til Rettesnor i de ydre Forhold mellem Statens Undersaatter eller mellem disse og Staten, samt de Regler, der ordne Statsmagterne og deres Samvirksomhed. Til materielle Love regne de saaledes ikke blot den almindelige borgerlige Lov og Straffeloven, men ogsaa

---

[1]) Meningsforskjellen viser sig i forskjellige Henseender, først og fremst om der ved Bestemmelsen af Begrebet Ret skal tages Hensyn til Retsforfatningens Øiemed, hvilket skeer f. Ex. ved den med Hegels Tanke og Iherings Lære stemmende Definition: Recht ist die Sicherung der Existenzbedingungen der Gesellschaft, jfr. Hertzberg i Nordisk Retsencyclopædi I, Retskilderne, Side 1—3 og de der citerede Skrifter. Saadanne Definitioner kunne komme til at omfatte de Regler, der ordne alle Samfundets Institutioner, selv dem, der ikke gribe ind i Individernes Handlefrihed og Rettigheder. Eller Vægten kan ved Bestemmelsen af Begrebet Ret lægges udelukkende paa den Skranke, Retsforfatningen sætter Individerne, i «die Abgrenzung der Willensmacht der Persönlichkeiten», eller man kan forsøge at forene begge Momenter, saaledes som f. Ex. Gierke i Zeitschrift für die gesammten Staatswissenschaften, 1874, Side 309: «Das Wesen des Rechts beruht darin, das es «die aüssere Willensherrschaft innerhalb der menschlichen Ge«sellschaft bejaht und begrenzt», jvfr. Merkel, Retsencyclopædie § 16, hvor der lægges Vægt baade paa, at Retten sætter Skranker og indrømmer Beføielser. Ethvert Forsøg paa at gjøre Begrebsbestemmelsen alsidig nok volder selvfølgelig dialectiske Vanskeligheder. E. Löning siger i Grünhuts Zeitschrift XV, 488: «Bei dem heutigen Stande der Rechts«philosophie ist eine Feststellung des Rechtsbegriffes noch nicht «vorhanden». Det samme sagde Kant for et Aarhundrede siden.

Proceslovene, forsaavidt disses Forskrifter ikke ere af reent reglementarisk Indhold, samt Statsforfatningens Forskrifter, endog om disse ere af saa reent formel Art som den, at en Ministers Contrasignatur er nødvendig til Gyldigheden af Kongens Beslutninger. Saa langt maa de gaa, ellers maatte de frakjende Grundlovsforskrifter, som foreskrev Fremgangsmaaden ved Istandbringelsen af selve Loven, Egenskaben af materielle Love. Som Exempler paa blot formelle Love, der indeholder Villiestilkjendegivelser, nævnes Love om Oprettelsen af Universiteter og andre almeennyttige Anstalter, der ikke gribe ind i Borgernes Handlefrihed eller Rettigheder, Love om Salg af Statseiendomme, Love om Optagelse af Statslaan, Love, der fastsætte Statens Udgiftsbudget, Love, hvorved der gives Decharge for et aflagt Statsregnskab eller bestemme, at nogen skal drages til Ansvar i Anledning af et saadant [1]). Undertiden viser Anvendelsen af dette Begreb sig vaklende eller vilkaarlig nok, f. Ex. naar man dertil vil henregne en Lov, som fratager nogen hans Statsborgerskab.

De formelle Love have det tilfælles med de materielle, at de gjælde som Love, indtil de ophæves ved ny Lov. Opstille de en Befaling eller et Forbud for offentlige Autoriteter, maa de adlydes, saalænge de forblive i Kraft. Men der kan gives formelle Love, som ikke indeholde nogen Villiestilkjendegivelse, kun Udtryk for en Stemning, f. Ex. en offentlig Taksigelse, eller en Mening, f. Ex. en Udtalelse af en politisk eller økonomisk Grundsætning.

Var denne Bestemmelse af Begrebet Lov træffende og gjennemførlig, saa maatte man følgerigtigen sige, at en Grundlov ved at tillægge en Nationalrepræsentation lovgivende Magt, enten alene eller i Forbindelse med Statsoverhovedet, kun bemyndigede den til at give Love, som opstillede Retssætninger. Nationalrepræsentationen vilde altsaa mangle Beføielse til at give blot formelle Love af noget Slags, forsaavidt ikke Grundloven ved særegne Bestemmelser havde tilladt eller paalagt den det. Nationalrepræsentationen vilde ikke

---

[1]) Laband, Staatsrecht, 2den Udgave, I, 567 og 579; Jellinek, Gesetz und Verordnung, Side 230—246.

alene ikke kunne paabyde Oprettelsen af et Universitet eller en anden almennyttig Indretning, bestemme, at et vist Slags Statseiendomme skulde sælges osv., men den vilde ikke engang kunne bestemme, til hvilke Øiemed de ved Skatterne indkomne Indtægter kunde eller skulde anvendes. Herved vilde Nationalrepræsentationen udelukkes fra selvstændig Deeltagelse i mange offentlige Anliggender, som i høi Grad eller endog fortrinsviis egne sig til at afgjøres under dens Medvirkning [1]). Denne Feil vilde Grundloven vel for en væsentlig Deel, men ikke heelt ud kunne afhjælpe ved at tillægge Nationalrepræsentationen Retten til at bevilge Statens Udgifter. Hvor unaturlig en saadan Deling af Raadigheden over Statens Anliggender vilde være, viser sig ogsaa deri, at den kom til at splitte Afgjørelser, der efter sit Væsen høre sammen eller dog bør kunne forenes paa samme Haand. Saaledes Oprettelsen af et nyt Slags administrative Embeder og Bemyndigelsen for deres Indehavere til at gribe ind i Borgernes Handlefrihed.

Der gives neppe heller noget Exempel paa en Forfatning, hvor den lovgivende Magt har været begrændset overensstemmende med det her drøftede Lovbegreb. I alle constitutionelle Stater bliver der uden særskilt Hjemmel i Grundloven ideligt givet Love, hvis Forskrifter efter den ovenfor omhandlede Begrebsbestemmelse ikke kunne kaldes Retssætninger [2]) For at forklare denne Kjendsgjerning har man paaberaabt sig, at Regjeringen jo frivilligen kan paakalde Nationalrepræsentationens Medvirkning til Istandbringelsen af saadanne Forskrifter og ofte vil have stærk Opfordring hertil. Ligesom den lovgivende Magt kan delegere sin Myndighed til Regjeringen eller Communerne, saaledes kan Regjeringen samtykke i, at den lovgivende Magt istandbringer administrative Forskrifter [3]). Denne Forklaring slaaer imidlertid ikke til engang i Stater, hvor Monarken har absolut Veto. Var den rigtig, maatte Initiativet til enhver saadan Lov

---

[1]) Paapeget af Jellinek, Side 223—224 og 243.

[2]) Laband, Staatsrecht, I, 573—574.

[3]) Jellinek, Side 255 og de der nævnte ældre Forfattere.

være forbeholdt ham, eller Nationalrepræsentationen maatte ligesom efter den svenske Regjeringsforms § 89 være indskrænket til at fremkomme med Anmodninger til Monarken om at udfærdige Love af dette Slags. Han maatte desuden naarsomhelst kunne tage den ham grundlovmæssigt tilkommende Myndighed tilbage og altsaa igjen paa egen Haand kunne ophæve eller forandre de af ham og Nationalrepræsentationen i Kraft af hans Delegation givne administrative Love. Lærens Forsvarere vedkjende sig imidlertid ingen af disse Sætninger. Nationalrepræsentationens Medvirkning ved Istandbringelsen af det Slags Love, som man har kaldt formelle, bærer overalt Præget af, at den er en Udøvelse af egen Ret. Endnu mindre slaaer Forklaringen til under Forfatninger, hvor Statschefen kun har suspensivt Veto. For at opretholde den maatte man da uden udtrykkelig Grundlovshjemmel antage, at Kongen havde absolut Veto til Lovbeslutninger af det her omhandlede Slags. Under Forfatninger som den nuværende franske, hvor Nationalrepræsentationen giver Love uden Indhentelse af noget Samtykke fra Præsidenten, bortfalder al Mulighed af at forklare Nationalrepræsentationens Udfærdigelse af det Slags Forskrifter, man har kaldt formelle Love, som grundet i en Delegation fra Regjeringens Side.

Den mest fremragende Ordfører for Læren om Sondringen mellem materielle og formelle Love synes ogsaa at antage, at den lovgivende Magt ikke er indskrænket til at give Love, som indeholde Retssætninger, men i Lovs Form kan give ogsaa andre Slags Forskrifter endog udenfor de Tilfælde, om hvilke Grundloven udtrykkelig har sagt, at de skulle ordnes ved Lov[1]). Herved faaer man ud, at lovgivende Myndighed indeholder noget andet og mere end Myndighed til at give Love. Det er da bedre at bestemme Begrebet Lov anderledes, nemlig i Overensstemmelse med den Opfatning, der som ovenfor i § 2 paaviist, er den gjældende i de fleste Stater[2]).

[1]) Laband, Staatsrecht (anden Udgave, I, 566, 572 og 578).

[2]) Denne Opfatning deles ogsaa af enkelte tydske Forfattere, von Martitz, Zeitschrift für die gesammten Staatswissenschaften, Bind 36, 207 ff.; Arndt, das Verordnungsrecht des deutschen Reiches, navnlig Side 2; Zorn i Hirths Annalen 1885, Side 201, Seidler, Budget und Budgetrecht, Side 184 ff., mod hvem Laband har

Under denne Opfatning kommer Begrebet materiel Lov til at blive betydningsløst for Besvarelsen af det Spørgsmaal, hvor langt den lovgivende Magt kan udstrække sin Myndighed. Betydning faaer dette Begreb, som senere skal vises, først ved Besvarelsen af Spørgsmaalet om Delegation af Lovgivningsmyndighed og om Besvarelsen af den udøvende Magts grundlovmæssige Omraade.

Begrebet formel Lov forsvinder ikke herved, men indskrænkes, nemlig til Sætninger, som vel ere udtalte i Lovs Form, men kun indeholde Stemninger eller Meninger, ikke Villietilkjendegivelser. Herhen høre de i Lovene forekommende Begrebsbestemmelser, der ikke ere opstillede i den Hensigt at tjene som Rettesnor ved Fortolkningen af de egentlige Lovbud.

At give saadanne Udtalelser Lovs Form er vistnok ingen hensigtsmæssig Fremgangsmaade, men kan jo ikke være den lovgivende Magts Organer formeent. De maa som alle andre Personer eller Corporationer have Adgang til at udtale sine Anskuelser, og ved at iklædes Formen af Love faa disse ingen større Virkning, end om de udtaltes paa anden Maade. En blot og bar Stemning, Mening eller Læresætning bliver nemlig ingen forpligtet til at bifalde eller følge, fordi den udtales i Lovs Form, og den moralske Vægt, de maatte have, bliver den samme, om Lovgiveren udtaler den paa anden Maade, f. Ex. ved Resolution eller Kundgjørelse.

§ 5. I Kraft af sin Souverænitet kan Staten med bindende Virkning for det Samfund, den omfatter, fastsætte, hvad der inden dette Samfund skal gjøres og lades. Staten kan have og har som oftest flere Organer for sin souveræne Villie, men da denne kan udstrækkes til en uendelig Række af forskjelligartede Øiemed og Foranstaltninger, medens Staten dog altid er en Eenhed, maa den have eet Organ, gjennem hvilket den i Almindelighed, og hvor ingen særlig Undtagelse forfatningsmæssigt er gjort, udtaler sin Villie til Efter-

---

taget til Gjenmæle i Archiv für das öffentliche Recht, I, 177—188. Disse Forfatteres Forsvar for deres Lære falder imidlertid ikke sammen med den her forsøgte.

levelse for alle, som skylder den Lydighed. Dette Organ er den lovgivende Magt. Statssamfundets Villie er, hvor det ikke gjennem sin Grundlov har sat den lovgivende Magt Grændser, dets Lov.

Loven er altsaa en Erklæring af Samfundsvillien. Men for at blive Lov maa Villieserklæringen afgives af dem, hvem den lovgivende Magt ifølge Statsforfatningen tilkommer, og i de for Loves Istandbringelse foreskrevne eller vedtagne Former.

Dette gjælder uden Hensyn til Samfundsvilliens Stof. Det er umuligt og hverken i vor eller nogen anden Grundlov forsøgt at opregne alle de Gjenstande, der falde ind under den lovgivende Myndighed. Lov kan gives om hvilketsomhelst Anliggende, der ikke ved særskilt Grundlovsforskrift er unddraget fra den lovgivende Magts Omraade. Om ethvert saadant Anliggende kan der ved Lov gives hvilkensomhelst Forskrift, hvis Indhold ikke kommer i Strid med Grundloven. Den lovgivende Magts Virksomhed er saaledes ikke positivt, men kun negativt bestemt og lader sig følgelig ikke fremstille uden ved at paavise, hvad der grundlovmæssigen maa besluttes eller afgjøres paa anden Maade end gjennem Lov.

Saa er Tilfældet med:

a) Forandringer i eller Tillæg til Grundloven.

b) Hvad Forfatningen har forbeholdt Kongen til Afgjørelse. Har Grundloven tillagt Kongen Myndighed til at træffe et vist Slags Bestemmelser, saa maa det i Almindelighed, altsaa hvor ikke særlige Grunde tale for det modsatte, antages, at Lovgivningen ikke ligefrem kan indskrænke hans Frihed til at udøve denne Myndighed, eftersom han finder det hensigtsmæssigst. Det er saaledes uomtvisteligt, at f. Ex. Kongens Ret efter Grl.s § 12 til at fordele Statsraadets Forretninger mellem dets Medlemmer, efter Grundlovens § 20 til at benaade Forbrydere eller efter § 22 til at afsætte Embedsmænd ikke kan nærmere bestemmes eller begrændses ved Lovregler [1]).

---

[1]) Jfr. Høiesterets Betænkning af 31 Oct. 1882 i Storth. Forh. 1883 III, O. No. 24, Side 56.

c) Gjenstande, der ved Grundloven ere henlagte udelukkende under det samlede Storthing, eller under Odelsthinget alene. Saaledes kunde Storthingets Ret efter § 75 h og l til at indkalde hvemsomhelst til at møde for sig i Statssager og at naturalisere Fremmede ikke indskrænkes ved Lov. At det samme gjælder om Odelsthingets Anklagemyndighed, blev vistnok med Føie antaget ved Istandbringelsen af Ansvarlighedslov 7 Juli 1828, see nærværende Værks Cap. 31, § 18, og Cap. 70, § 7.

d) Paakjendelse af Tvistigheder, der efter sin Natur henhøre under Domstolene.

§ 6. Nødvendigheden af at bestemme Begrebet Lov paa den her udviklede Maade viser sig tydeligst, naar man undersøger Grændsen mellem Myndigheden over Statens Finantser og Myndigheden over dens øvrige Anliggender.

I fremmede statsretlige Skrifter støder man undertiden paa Ytringer, efter hvilke Nationalrepræsentationens Myndighed over Statens Finantser skulde være at betragte som en Andeel i den udøvende Magt. Hos os har Protocolcomiteen i 1833 [1]) paastaaet, at den beskattende Myndighed baade efter sit Væsen og efter vor Grundlov er forskjellig fra den lovgivende. Denne Paastand er aabenbart urigtig. Skattepaalæg ere først og fremst Befalinger til Undersaatterne om at betale og gribe altsaa paa den føleligste Maade ind i deres Retssphære. Det er derfor neppe muligt at bestemme Begrebet Lov paa nogen Maade, der af sig selv udelukker Skattepaalæg. Herpaa ere de allerfleste statsretlige Forfattere opmærksomme.

Derimod er der mange, vel endog de fleste og blandt dem de mest anseede statsretlige Forfattere, som med velberaad Hu opstille den Lære, at Fastsættelsen af Statens Udgifter, overhovedet Bestyrelsen og Anvendelsen af Statsformuen, er Administration, ikke Lovgivning. De herhen hørende Anliggender maa afgjønes deels gjennem almindelige, deels gjennem særskilte Bestemmelser, og at træffe saadanne maa jo, forsaavidt Grundloven intet andet bestemmer, nød-

---

[1]) Storth. Forh. 1833, VII, 45—46.

vendigviis være Regjeringens Sag. Tillægger Grundloven Nationalrepræsentationen nogen Andeel i denne Myndighed, saa faaer den derved i Virkeligheden Andeel i den udøvende Magt, selv om Bestemmelserne istandbringes og fremtræde i Form af Love.

Mod denne Opfatning kan der gjøres en Indvending, hvis Styrke maaskee især træder frem, hvis man tænker sig en Grundlov, som tillægger Monarken den udøvende og ham i Forening med Nationalrepræsentationen den lovgivende Magt, uden at omtale hverken den beskattende eller bevilgende Myndighed. Under en saadan Forfatning vilde Beskatningsmyndigheden utvivlsomt alene kunne udøves gjennem Lov, men for Skattepaalæggenes Varighed vilde der ingen grundlovmæssig Skranke findes. Hvis man nu vilde ansee den lovgivende Magts Omraade indskrænket til at give Forskrifter, som ifølge sit Indhold maa være Lov, saa maatte alle være enige om, at der under en saadan Forfatning ved Lov kunde istandbringes Forskrifter, som tillagde andre (enten ved Navn eller i alt Fald ved abstracte Kjendemærker betegnede) Retssubjecter Pengekrav paa Statscassen. Thi enhver saadan Forskrift maatte blive en Retsregel. Derimod vilde der efter den Opfatning af Lovbegrebet, vi bestride, ikke kunne gives nogen Lov, som paalagde Statscassen Forpligtelser til at udrede Udgifter i offentlige Øiemed, eller som fastsatte, hvorledes Statens Eiendomme skulle bestyres og anvendes; thi Forskrifter af dette Slags vilde efter denne Opfatning ikke være Retsregler, altsaa ikke ifølge sit Indhold være Lov. Ei heller vilde Lovgivningen kunne forbyde Regjeringen at anvende Statscassens Midler til andre Udgifter end dem, til hvilke Lovgivningen havde meddeelt sit Samtykke. En saadan Statsorden vilde være i høieste Grad urimelig og usammenhængende. Man maa derfor bestemme Begrebet Lov anderledes, nemlig saaledes, at det bliver praktisk brugbart, og at man ikke behøver at opstille den paafaldende Lære, at lovgivende Myndighed indbefatter mere end Myndigheden til at give Love. Dette opnaaes ved det i foregaaende Paragraph udviklede Lovbegreb. Antager man, at den lovgivende Magt indeholder Beføielse til at give almeentforbindende Forskrif-

ter om hvilkensomhelst Gjenstand, der ved Grundloven er henlagt udelukkende under den udøvende eller dømmende Magt, saa vilde det ogsaa under en Grundlov som den tænkte være fuldkommen begrebsmæssigt, at der ved Lov paalagdes Statscassen Udgifter i hvilketsomhelst offentligt Øiemed. Endvidere maatte det i Skattelovene kunne bestemmes, at de gjennem Skattepaalæg eller paa andre Maader indkomne Statsindtægter alene skulde anvendes til de ved Lov bestemte eller tilladte Udgifter. Manglede Lovgivningen Adgang hertil, vilde Øiemedet med Skattepaalæggene jo meget let forfeiles. Denne Opfatning af Begrebet Lov bekræftes ved den engelske Statsrets historiske Udvikling.

En Grundlovsbestemmelse, ifølge hvilken Forskrifter om Statens Eiendomme og om Udgiftsbudgettet skulle gives ved Lov, strækker altsaa ikke dette Begreb ud over dets naturlige Grændser. Den skaffer vel Nationalrepræsentationen stor Indflydelse paa Administrationen, men kan ikke egentlig siges at tillægge den nogen Andeel i den udøvende Magt.

Dette maa derimod rettest siges at være Tilfældet efter vor Forfatning, som tillægger Storthinget bevilgende Myndighed og tillader det at udøve denne Myndighed i andre Former end de for Lovgivningen bestemte. De Beslutninger, gjennem hvilke det samlede Storthing bevilger Penge eller foreskriver, hvorledes Statens Eiendomme skulle bestyres og anvendes, kunne jo ikke siges at være Love eller Udøvelse af lovgivende Myndighed. At træffe saadanne Forskrifter kan efter sit Væsen ligesaavel være Administration som Lovgivning. Storthinget har her altsaa faaet Valget mellem at optræde som Lovgiver eller som Deeltager i den udøvende Magt. Naar det samlede Storthing paalægger Skat, udøver det derimod altid Lovgivningsmyndighed, om end i administrative Former.

§ 7. Af hvad der ovenfor er udviklet, følger, at Lovgivningen, forsaavidt den holder sig inden sine grundlovmæssige Grændser, er bindende for alle, hvem dens Bud efter sit Indhold vedkomme, ikke blot for private Borgere, Domstolene og andre Embedsautoriteter, men ogsaa for Kongen

og Storthinget, naar de udøve andre Functioner end den lovgivende.

Paa den anden Side kan regelmæssigen ingen Forskrift, der skal have en saadan for alle forbindende Virkning, gives anderledes end ved Lov. Enhver fra en Statsmagt udgaaende Beslutning, der ikke er given i Lovs Form, binder i Almindelighed kun denne Statsmagt selv og dens Organer. Undtagelse herfra finder alene Sted i de Tilfælde, hvor Grundloven ved særlig Bestemmelse har overladt nogen anden end den lovgivende Magt at give Forskrifter om visse Gjenstande.

Den her opstillede Sætning gjælder for det første ligeoverfor private Personer. Deres Handlefrihed og Rettigheder kunne i Regelen alene indskrænkes ved Lov. Dette er Kjernepunktet i alle frie Forfatninger og følger ligefrem af disses Hovedformaal, at sikre Borgerne Frihed. Sætningen bliver neppe tydeligere eller bedre begrundet ved den Forklaring, at kun den lovgivende Magt kan være berettiget til at opstille Retsregler. Thi herved vækkes blot det nye og dunklere Spørgsmaal, hvilke Forskrifter der ere at henføre under dette Begreb.

Sætningen tjener ogsaa til Beskyttelse for Statsmagternes Frihed i Udøvelsen af andre Functioner end den lovgivende. I Almindelighed vil det kun være ved Lov, Storthinget kan foreskrive den udøvende Magt, hvad den skal gjøre, Grl.s § 9.

§ 8. Myndighed til at give Forskrifter, der ikke blot skulle have Lovs Kraft ligeoverfor Undersaatterne, men i alle Henseender være og kaldes Lov (formel Lovgivningsmyndighed), kan selvfølgeligt ikke tillægges nogen uden ved Grundlov. Et andet Spørgsmaal er det, hvorvidt det gaaer an gjennem almindelig Lov at bemyndige nogen anden end Lovgiveren til med bindende Virkning for Undersaatterne at give Forskrifter af saadant Indhold, at de uden slig Bemyndigelse alene kunne istandbringes ved Lov.

Vi skulle nu nærmere omhandle dette og da først, hvorvidt det er tilladeligt i en Lov at fastsætte, at den skal forelægges de stemmeberettigede Borgere og kun blive gjældende, hvis den bifaldes af deres Fleertal. I Nordamerika

har dette Spørgsmaal flere Gange været forelagt Domstolene til Afgjørelse og ved enkelte Leiligheder været besvaret bekræftende. Denne Afgjørelse er bygget paa en dobbelt Grund. For det første har det været paaberaabt, at Statsmagterne have modtaget sin Myndighed fra Folket og altsaa kun ere dets Fuldmægtige. Om de nu end ikke kunne overdrage sin Myndighed til andre, saa kan der dog intet være til Hinder for, at de i tvivlsomme Sager forelægge disse for dem, hvem de angaa, og som danne Kilden til al politisk Magt. Dernæst har det været sagt, at da Lovgivningen utvivlsomt kan gjøre sine Bestemmelsers Træden i Kraft afhængig af andre Begivenheder, f. Ex. at der opkommer Krig, eller at tilsvarende Bestemmelser istandbringes i anden Stat, saa maa det ogsaa være tilladt at gjøre den afhængig af en Vedtagelse fra Folkets Side. De nordamerikanske Domstole have dog i de fleste Tilfælde erklæret en saadan Bestemmelse i en Lov for constitutionsstridig og ugyldig. I samme Grad, som det blev Skik at forelægge Folket Love til Vedtagelse, vilde man, siges det, i Gjerning indføre den gjennemgribende Forandring af Statsforfatningen at omdanne den fra et repræsentativt til et absolut Demokrati. At dette, forsaavidt det overhovedet kan finde Sted, skulde kunne skee paa anden Maade end i de for Grundlovsforandringer foreskrevne Former, vilde være fornuftstridigt. Denne Afgjørelse af Spørgsmaalet har vundet saameget Medhold i den offentlige Mening, at et Par af de Forfatninger, de enkelte Stater i seneste Tid have givet sig, udtrykkelig forbyde at indtage saadan Betingelse i nogen Lov[1]).

§ 9. At Lovgivningen udtrykkelig bemyndiger Kongen til at træffe nærmere Bestemmelser om Udførelsen af administrative Foranstaltninger, som ikke berøre Borgernes Rets-

---

[1]) Sedgwick, Statutory and Constitutional law, Side 165. Cooley Constitutional Limitations, Side 120 ff., erkjender, at Spørgsmaalet practisk maa siges at være afgjort paa den ovenfor angivne Maade, men er tilbøielig til at ansee den modsatte Løsning for rigtigere. Jfr. Grundlove for Indiana, Art. 1, § 25, Oregon, I, § 22. I nærværende Værks første Udgave erklærede Forfatteren sig for den i Nordamerika herskende Mening. Ved nærmere Overveielse er han gaaet over til Cooleys Synsmaade.

stilling, er naturligviis ingen Overdragelse af lovgivende Myndighed. Som senere skal blive viist, tilhører Retten til at give saadanne Forskrifter Kongen allerede ifølge selve Grundloven. Spørgsmaalet om, hvad der er og hvad der ikke er Overdragelse af lovgivende Myndighed, fremkommer først, hvor der er Tale om Forskrifter, som ikke blot angaa det offentlige, men tillige gribe ind i private Personers Retsstilling, eller som stride mod Lovgivningens Bestemmelser. Da ingen uden selve Lovgiveren af egen Magtfuldkommenhed kan give Bestemmelser af dette Slags, har man før paastaaet, at Overdragelse af saadan Ret vilde være grundlovstridig. Saaledes udtalte Militærcomiteen i 1833, at Rigets Inddeling i Udskrivningsdistricter var Lovgivningssag og altsaa ikke uden videre kunde overdrages Kongen. Comiteens Fleertal og Storthinget ansaa det dog tilstrækkeligt, at Loven opstillede de Grundsætninger, hvorefter Inddelingen skulde skee, og altsaa foreneligt med Grundloven, at den virkelige Inddeling overeenstemmende med disse Grundsætninger overdroges Kongen, medens Comiteens Mindretal troede, at selve Inddelingen maatte skee ved Lov [1]).

Denne Forestilling om den lovgivende Magts Opgave er imidlertid urigtig. Samfundets Tarv kræver, at der ogsaa om de administrative Forhold, som gribe ind i Borgernes Handlefrihed eller forøvrigt vedrøre deres Retstilling, gives flere og mere i det enkelte gaaende Forskrifter, end nogen Nationalrepræsentation formaaer at istandbringe. Den lovgivende Magts Evne hertil har aabenbart sine Begrændsninger. Storthinget vil paa Grund af sin Sammensætning ofte savne fornøden Fagindsigt eller nøiagtigt Kjendskab til alle Enkeltheder vedkommende det Forhold, der skal ordnes. Det er kun samlet med længere Mellemrum og er for ikke at forsømme vigtigere Anliggender nødt til at vise mange Smaating fra sig. I det første Tidsrum af vor frie Statskik var det dog sjeldnere Tilfældet. at Storthinget ved udtryk-

---

[1]) Storth. Forh 1833, IV, 540, jfr. Lovene af 22 Juli 1833 og 26 Maj 1866. I Berørelse med Individets Retsstilling kom Inddelingen derved, at ikke alle tjenestepligtige i Districtet skulde udskrives, men kun det for vedkommende Afdeling fornødne Antal Rekru ter

kelig Bestemmelse overlod nogen anden at give Forskrifter med Lovskraft. Senere har Nødvendigheden heraf gjort sig stedse stærkere følt, og det er derfor blevet mere og mere sædvanligt, navnlig efterat Formandskabslovene af 14 Januar 1837 have aabnet den lovgivende Magt en nærliggende Udvei til at skaffe folkevalgte Autoriteter Andeel i den overdragne Myndigheds Udøvelse.

Exempler paa, at Lovgivningen har ladet sig nøie med at træffe de vigtigere Bestemmelser vedkommende den foreliggende Sag og overdraget Kongen at give de til en fuldstændig Gjennemførelse fornødne Regler, uagtet disse nødvendigen maatte indvirke paa Borgernes retlige Stilling eller indskrænke deres Handlefrihed, findes i Lovene om Værnepligten 26 Aug. 1854, § 19, jfr. Rsl. 30 Juli 1856, §§ 18, 32, 43 og fl., Jernbanelov 7 Sept. 1854, § 6 c, jfr. Rsl. 29 Aug. 1855, §§ 5 og 6, Lov om Befordring af Udvandrere, 22 Mai 1869, § 9. Hyppigst vil denne Nødvendighed af at overdrage Kongen eller en ham underordnet Embedsautoritet Ret til at udfylde en Lovs Forskrifter fremkomme alene med Hensyn til en enkelt Side af det Forhold, Loven omhandler, see som Exempler Veilovene af 28 Juli 1824, § 80, 15 Sept. 1851, § 58, og 12 Oct. 1857, § 8, Haandværkslov 15 Juli 1839, § 26, Handelslov 8 Aug. 1842, § 7 b, Bodsfængselslov 12 Juli 1848, § 1, Lov om Brændeviinstilvirkning 17 Aug. 1848, § 5, Søfartslov 24 Marts 1860, § 15, Lov om Emigrantfarten 23 Mai 1864, § 7, Lov om smitsomme Sygdomme blandt Huusdyr 27 Febr, 1866, §§ 2 og 4, Lodslov 17 Juni 1869, § 25, Lov om Behandling af ildsfarlige Gjenstande 3 Mai 1871, §§ 7, 8, 11 og 12, Lov om Maal og Vægt af 25 Marts 1872, m. fl.

§ 10. Aldeles utvivlsom fremtræder den lovgivende Magts Beføielse til at overdrage den udøvende Magt Ret til at udfærdige Forskrifter, der skulle binde private Personer, naar disse Forskrifter for at blive hensigtsmæssige maa rettes efter Omstændigheder, der ere underkastede hyppige eller pludselige Forandringer. Det er af denne Grund, Lovgivningen har været nødt til at overlade Kongen at fastsætte Underholdningspengene for Vare-

tægtsfanger, Love 2 Juni 1821, § 1, 4 Aug. 1845 og 23 Mai 1857, at give de Forskrifter for Søfarten i Krigstider, som til Betryggelse for det norske Flag maatte være fornødne, saasom med Hensyn til Krigscontrabande, Skibes Visitation, Blokade og deslige, Lov 1 Juni 1848; at forbyde Indførsel af Huusdyr fra Lande, hvor smitsom Sygdom maatte herske mellem dem, Love af 15 April 1854, 27 Febr. 1866 og 20 Mai 1882, § 8; til Forebyggelse af Sammenstød mellem Fartøier at foreskrive, hvilke Tegn og Signaler norske Skibe skulle føre, samt efter hvilke Regler de skulle styres, Lovene af 28 Aug. 1854, 28 Sept. 1857 og 6 Juni 1877; at forbyde Indførsel af Poteter fra visse fremmede Lande, Lov 22 Mai 1875, m. fl., jvfr. Lov om ildsfarlige Gjenstande af 3 Mai 1871, §§ 16 og 18, Lov af 7 April 1879 om Foranstaltninger til at hindre Indførsel af Pest og Love 17 Juni 1880 samt 1 Juli 1887 om Tillæg til Karantænelovgivningen, Lov om Hummerfredning af 22 April 1885 og om Fredning af Ferskvandsfisk 27 Mai 1887.

§ 11. Det samme maa siges, naar Forskrifterne alene skulle gjælde for enkelt Sted og de saaledes maa afpasses efter Forhold, som Storthinget ikke kan lære tilstrækkeligt at kjende. Af saadanne Forskrifter paakræves der under Samfundets stigende Udvikling en stor Mængde. Skulde det være den lovgivende Magt udelukkende forbeholdt at istandbringe dem, saa vilde Følgen blive, enten at de kom til at savnes i mange Tilfælde, hvor de vare fornødne, eller at Storthinget under deres Behandling temmelig blindt maatte vedtage, hvad Regjeringen eller de locale Myndigheder foresloge. Under saadanne Omstændigheder bør i Almindelighed Retten til at fatte den afgjørende Beslutning og dermed ogsaa det fulde Ansvar for dens Hensigtsmæssighed overføres paa disse Autoriteter.

§ 12. Undertiden er i saa Fald Myndigheden udeelt overdragen Kongen, f. Ex. ved den almindelige Bygningslov for Kjøbstæderne 6 Sept. 1845, § 46, Toldlov 20 Sept. 1845, § 9, Lov om Brandvæsenet af 26 Aug. 1854, § 2, Flødningslov 26 Aug. 1854, § 7, Fredningslove 12 Oct. 1857, § 2, 23 Mai 1863, § 12, og 22 Juni 1863, § 3, Lov om Bygningsvæsenet 17 Juni 1869, § 1, Lodslov 17 Juni 1869, § 25, Lov

om Fiskeri i Vasdrag, som danne Rigsgrændse, 29 April 1871, alt af let forklarlige Grunde.

§ 13. Som oftest er Myndigheden imidlertid tillagt Communalbestyrelsen med Forbehold af kongelig Approbation, og paa denne Maade har Lovgivningen tilladt, at en Række af meget vigtige Forhold ordnes, see som Exempler Fredningslovene af 29 Juni 1848, § 1, 17 Aug. 1848, § 6, 23 Mai 1863, § 9, 22 Juni 1863, § 11, 27 Marts 1869, § 1, 5 Juni 1869, § 1, 17 Juni 1869, § 3, Lov om Foranstaltninger mod Skabsyge mellem Faar og Geder, 15 Sept. 1851, § 1, Lov om Politiovertrædelser udenfor Kjøbstæderne af 4 Juli 1857, § 4, Lov om Bygningsvæsenet i Kjøbstæderne af 19 Mai 1860, §§ 4 og 5, Bygningslov for Bergen af 28 Sept. 1857, §§ 10 og 25, for Trondhjem af 12 Juni 1869, §§ 29 og 70, for Christiania af 5 Juni 1875, §§ 62 og 83, Loven om Brændeviinshandel af 3 Mai 1871, § 1, Lov om Behandling af ildsfarlige Gjenstande 3 Mai 1871, §§ 23 og 24, Lov om dramatiske Forestillinger 22 Mai 1875, §§ 1 og 4. Særskilt fortjener at udhæves Lov om Sundhedscommissioner af 16 Mai 1860, §§ 4 og 11, der tillægge Communalbestyrelserne baade paa Land og i By Ret til med kongelig Approbation at give almindelige Forskrifter angaaende Sundhedsvæsenet inden Communen, samt Lov om Politivæsenet i Christiania 26 Mai 1866, som ved Love af 17 Juni 1869 og 28 Mai 1881 er udvidet til de øvrige Byer, og som i § 1 bemyndiger Communalbestyrelsen til at ordne de under Ordens- og Sædelighedspolitiet hørende Anliggender gjennem Vedtægter, der stadfæstes af Kongen, jvfr. Lov for Herrederne af 6 Juni 1891.

At Myndigheden tillægges Communalbestyrelserne alene med Amtmandens Approbation, er i Almindelighed neppe fuldt betryggende og derfor heller ikke sædvanligt. Exempel herpaa forekommer dog i Lovene af 17de Mai 1873 og 1 Juli 1887 om Hingster og Springtyre.

§ 14. Endog heelt eller halvt private Corporationer have undertiden erholdt Bemyndigelse til med kongelig Approbation at udfærdige Vedtægter, som forbinde andre end dem, der have samtykt, og som forsaavidt gjælde med Lovs Kraft, see den nu ophævede Lov om Krabastømmer 12 Juli 1848,

§§ 1 og 2, Flødningslov af 26 Aug. 1854, §§ 1 og 5, endvidere Lov om Almenninger 12 Oct. 1857, §§ 1, 6 og 9, samt Skovlov 22 Juni 1863, §§ 26, 28 og 39, ligeledes Fredningsloven af 23 Mai 1886, § 11.

§ 15. Ved at negte Lovgivningen Adgang til at give saadanne Bemyndigelser vilde man gaa endnu videre end før i at centralisere Statsstyrelsen. Under Enevældet tilkom al virkelig Lovgivningsmyndighed udelukkende Kongen. For ham, der altid havde sine Regjeringscollegier til Hjælp, var det naturligviis meget lettere, end det nu er for Storthinget, at istandbringe alle fornødne Bestemmelser af local Natur. Desuagtet er det ikke uden Exempel, at Enevoldskongen indrømmede underordnede Autoriteter Ret til at give Forskrifter af det her omhandlede Slags [1]). Saaledes antoges Politimesterne ifølge Politianordningerne og især ifølge Rs. 23 Sept. 1763, § 1, at have en vis Ret til at udfærdige almindelige Regler til Opretholdelse af god Skik og Orden eller, som det i Rescriptet heder, «at foretage nye Indretninger til Politiets «Befordring, som ikke ere en Følge af de udstedte kongelige «Befalinger.» Magistraten havde efter Lovbogens 3—4—8 at sætte Taxter paa alle Slags Fornødenheder, som solgtes i Kjøbstæderne. Det var Skik og Brug, at de store Fiskerier i Nordlandene ordnedes af Amtmanden ved Bestemmelser, som ikke altid erholdt kongelig Confirmation, og af hvilke den enkelte, saasom den saakaldte Fiskeriforanstaltning af 29 Januar 1772 [1]) forblev i Kraft, lige indtil de hævedes ved den nyere Fiskerilovgivning. Rs. 13 Aug. 1790, C, § 8, bemyndigede Overcommissionen for Fattigvæsenet i Trondhjems Stift til at give Bestemmelser for Fattigvæsenet i Byerne Christiansund og Molde. Ved Rs. 30 Mai 1808 erholdt Stiftsdirectionen i Agershuus Fuldmagt til at træffe saadanne over-

---

[1]) Jvfr. Aubert, de norske Retskilder, Side 260 ff.

[2]) Denne har dog ved et utrykt, gjennem Rentekammeret udfærdiget Rs. af 4 April 1772 erholdt kongelig Confirmation, hvilket Rescript først er fundet, efter at nærværende Værks forrige Udgave var udkommen. Om de saakaldte Elvething i Alten see Retstidenden 1852, Side 404 ff., og 1880, Side 337 ff.

ordentlige Foranstaltninger med Hensyn til Fattigforsørgelsen i Stiftet, som de daværende Tidsomstændigheder paakrævede, jfr. Plan for Fattigvæsenet i Aker 2 Jan. 1808. De i Kraft af saadanne Bemyndigelser givne Forskrifter fik vistnok Lovs Kraft, men ingen faldt paa at kalde dem Love. Ei heller blive de med Bemyndigelse i Love, yngre end Grundloven, givne Forskrifter, som gribe ind i Privates Retsstilling, naar man taler blot om dem, kaldte Love eller ligestillede med disse, see Loven af 1 April 1876, § 1, som viser, at de ikke skulle indtages i den der omhandlede Afdeling af Lovtidenden, medmindre de ere givne eller approberede af Kongen eller et Regjeringsdepartement. En lignende Opfatning kommer tilsyne ved Tolkningen af Grl.s § 96, hvilket nu skal udvikles.

§ 16. Hvis Overtrædelsen af nogen saadan Forskrift, som ovenfor er omhandlet, gaaer ind under en allerede forhen given Straffelov, vil det i Almindelighed være overflødigt at fastsætte særskilt Straf for samme. Dette gjælder om Overtrædelser af Indførselsforbud, udfærdigede af Kongen me Hjemmel i nogen Lov. Saadanne Forseelser straffes nemlig efter Toldloven 20 September 1845, §§ 136 ff, som almindelig Toldsvig. Ligeledes blive Straffebud unødvendige for Overtrædelsen af lovmedholdigt givne Forskrifter, hvis dens øvrige retlige Følger maa ansees tilstrækkeligt afskrækkende. Exempler herpaa frembyde de før nævnte Love om Søfarten af 1 Juni 1848, 28 Aug. 1854 og 28 Sept. 1857. I andre Tilfælde maa den Lov, som bemyndiger nogen til at give Forskrifter, der skulle blive bindende for private Personer, selv fastsætte Straf for Overtrædelsen. Thi Myndigheden til at give Straffebud tilkommer efter Grl.s § 96, saaledes som denne altid har været forstaaet, alene den lovgivende Magt og kan altsaa ikke overdrages. Loven af 6 Juni 1866 om Benyttelsen af Locomotiver paa Gader og Landeveie er ufuldstændig i den heromhandlede Henseende.

§ 17. Det har ovenfor været Forudsætningen, at den Gjenstand, som skulde ordnes ved almindelige Forskrifter, ikke blot angik private, men ogsaa Samfundet, enten umiddelbart eller middelbart, saaledes at dens hensigtsmæssige Ordning blev en Sag af fremtrædende offentlig Interesse. Et noget

forskjelligt Udseende antager unegtelig Tingen, naar det gjælder at give Regler om Forhold af reent privatretlig Natur. Efter sit Væsen er dette heelt og holdent Lovgivningsgjenstand. Tanken er nu kommen tilsyne i Vasdragsloven af 1 Juli 1887, § 60, som, idet den tillader med kongelig Approbation at istandbringe Vedtægter for Benyttelsen af et Vasdrag, træffer det Forbehold, at der ved saadan Vedtægt ei kan paalægges nogen Grundeier større Indskrænkninger, end Lovgivningens Regler medføre. Imidlertid vilde man dog gaa for vidt ved ubetinget at negte den lovgivende Magt Adgang til at overdrage Kongen eller Communalbestyrelserne Myndighed til at give Forskrifter af reent privatretlig Natur. Er der Tale om at give Regler for en Fleerhed af Tilfælde, der maa ordnes efter almindelige Retfærdighedshensyn, saa bør Lovgivningen vistnok ligesaalidt vise Forholdets civilretlige som dets criminelle Side fra sig. Er derimod Gjenstanden af den Beskaffenhed, at man uden Uretfærdighed kan vælge mellem forskjellige Afgjørelser, og Valget beroer paa Hensigtsmæssighedshensyn, der efter Omstændighederne maa stille sig klarere for Kongen eller de locale Autoriteter end for Storthinget, saa maa Valget kunne overlades ham eller dem, see som Exempel Loven om Fredning af Jord 16 Mai 1860, § 13, der overlader Communalbestyrelserne i Forening med Kongen i een Henseende at skjærpe, i en anden Henseende at indskrænke Gjærdepligten.

§ 18. Lovgivningsmyndigheden omfatter baade efter Sagens Natur og Ordene i Grl.s § 75 a Ret ikke blot til at give, men ogsaa til at ophæve Love.

Denne Ret kan den lovgivende Magt ikke betage sig selv. Hvis der nogensinde hos os blev istandbragt en Lov, som forbød Storthinget at give en Lov af et vist Indhold, vilde samme Storthing eller hvilketsomhelst følgende uden Hinder heraf med fuld Gyldighed kunne give en Lov af saadant Indhold[1]) Om det i en Lov blev fastsat, at den

[1]) I den ældre statsretlige Litteratur har det neppe været omstridt. Lovgiveren kan kun rette Forbud eller Befalinger til andre, ikke til sig selv, og kan vel binde sig i Forhold til andre, men ikke til

skulde gjælde for bestandigt, i et vist Tidsrum, eller indtil en vis Begivenhed indtraadte, saa vilde dette ikke hindre den lovgivende Magt fra at ophæve eller sætte den ud af Kraft fra hvilketsomhelst tidligere Tidspunkt. Noget andet er, at de contractsmæssige Forpligtelser, som ved eller i Henhold til en saadan Lov engang ere stiftede for Staten, maa forblive bindende i Forhold til dens Medcontrahent, see ovenfor Cap. 9, § 3.

Hvorvidt Myndigheden til at ophæve en Lov kan overdrages Kongen, har været Gjenstand for Meningsforskjel. En Lov om Consumtionsvæsenet af 12 Sept. 1818 traf nemlig i sin Indledning det udtrykkelige Forbehold, at dens Bestemmelser kun skulde være gjældende, saalænge som Kongen ikke maatte finde det gavnligt anderledes at anordne. En saadan Ret synes da ogsaa at maatte kunne indrømmes ham ved en senere Lov. I 1842 var Odelsthinget imidlertid af en modsat Mening. Det af en Commission udarbeidede Udkast, der ligger til Grund for Toldloven af 20 Sept. 1845, var allerede dengang færdigt, men ikke saa nøiagtigt gjennemgaaet af Regjeringen, at den vilde fremlægge det som Lovforslag for det da forsamlede Storthing. Men Regjeringen erklærede sig overbeviist om, at Udkastet indeholdt mange Forbedringer i Toldloven af 28 Juli 1824, og for at bane sig Vei til at indføre disse snarest muligt, fremsatte den Lovforslag om, at Toldloven af 1824 skulde træde ud af Kraft fra den Tid af, da Bestemmelser i sammes Sted inden næste ordentlige Storthing gjordes gjældende ved provisorisk Anordning. Herimod indvendtes i Odelsthinget, at det vilde være en grundlovstridig Overdragelse af Myndigheden til at ophæve Love, og udentvivl i Henhold hertil var det, Forslaget blev forkastet[1]).

---

sig selv. Det sidste er dog i den senere Tid blevet paastaaet af flere tydske Forfattere. Litteraturanvisning herom findes hos Seligmann, Beiträge zur Lehre vom Statsgesetz und Statsvertrag I, 95—10. Hvad der kan siges til Forsvar for den nye Lære, er bedst udviklet af Jellinek, Gesetz und Verordnung, Side 261—276. Han oplyser, at man har Exempler paa saadanne Love, saavel i Østerrige, som i Belgien.

[1]) Storth. Forh. 1842, VIII, 492—502, Storth.-Efterretn. samme Aar, Side 311 bis.

Spørgsmaalet har i denne Anvendelse ved Indførelsen af aarlige Storthing tabt næsten al practisk Betydning. Overhovedet er Spørgsmaalet om Delegation af Myndigheden til at ophæve Love kommet i en ny Stilling, efterat det er blevet sikker constitutionel Sætning, at en Lov kan bemyndige Kongen enten paa egen Haand eller i Forening med Communebestyrelserne saavel til at give nye Forskrifter af det Slags, der ellers ikke vilde kunne gives uden umiddelbart ved Lov, som til at afændre Lovens Regler for enkelte Landsdele eller endog ganske at undtage disse fra dens Virksomhed. Det kan da ikke længere bestrides, at vor Lovgivning maa kunne bemyndige Kongen til at ophæve en Lov i dens Heelhed, strax han finder, at de Forudsætninger, som have fremkaldt den, ere bortfaldne, jfvr. Lov om Udgivelsen af ny Lovtidende, 1 April 1876, § 3, og Lov om Kvarantænevæsenet af 17 Juni 1880, § 2. I Tydskland nærer man ingen Tvivl om, at saadan Myndighed kan delegeres.[1]).

Ere kongelige Anordninger eller communale Vedtægter allerede istandbragte med behørig Hjemmel i en Lov, vedblive de at gjælde, selv om Loven forandres eller ophæves ved en ny Lov, medmindre denne udtrykkelig har sagt eller paa anden Maade tilstrækkelig tilkjendegivet, at de skulle bortfalde, jvfr. Lov 20 Juni 1891, § 23. Bliver den paa selve Grundloven hvilende Myndighed til at give Forskrifter med Lovs Kraft heelt eller for nogen Deel ved ny Grundlov henlagt til nogen anden Person eller Corporation, virker den ikke ophævende paa de tidligere med Hjemmel i den da gjældende Grundlov istandbragte Love. At de før vor Grundlov givne Love forbleve i Kraft, forsaavidt de ikke stred mod denne, maatte saaledes have været antaget, selv om det ikke udtrykkelig havde været sagt i Grl.s § 94.

§ 20. Enkelte Forfattere, nogle af høi Anseelse[2]), have antaget, at det tydske Riges Grl. § 2 ved at tillægge Rigsdagen og Forbundsraadet den lovgivende Magt er til Hinder

[1]) **Laband, Staatsrecht, anden Udgave, I, Side 577.**

[2]) **Thöl, Handelsrecht, 5te Udgave, Side 77; Laband, Staatsrecht, anden Udgave, I, Side 580**

for, at nogen Lov kan blive afskaffet ved Sædvanen. Var denne Lære rigtig, maatte en lignende Sætning opstilles ogsaa hos os, hvor den har endog noget stærkere Støtte i Grundlovens Bogstav, idet § 75 a udtrykkelig siger, at det tilkommer Storthinget at ophæve Love. Var Sætningen rigtig, maatte den jo ogsaa gjælde om de under Enevældet givne Love, som ikke vare udtrykkelig ophævede ved nogen ny Lov, thi Kongeloven af 1665, § 3, tillagde Kongen Eneret til at give og ophæve Love. Mange af de gamle Luxusforordninger vilde saaledes efter denne Lære være i Live. Den yngste af disse er jo ikke af ældre Datum end 31 Juli 1812. Sagen er imidlertid, at Grls. § 75 sikkerligen ikke har tænkt paa Forholdet mellem den skrevne og uskrevne Lov. Spørgsmaalet maa overhovedet løses uden væsentligt Hensyn til, hvorvidt Staten har en skreven Grundlov, som bestemmer, hvem der skal udøve den lovgivende Myndighed, og ligeledes uden Hensyn til, hvorvidt denne er tillagt en Monark eller en Nationalrepræsentation.

Capitel 36.

Den udøvende Magt.

§ 1. Taget efter Bogstavet skulde Udtrykket «den udøvende Magt» alene indbefatte Retten til at iværksætte, hvad der allerede er besluttet. Dette er imidlertid ikke Grundlovens Tanke. I Overeensstemmelse med den almindelige statsretlige Terminologi har den ved det omhandlede Udtryk betegnet hele den Myndighed, som tilkommer Kongen ved Siden af hans Andeel i den lovgivende Magt. Dette fremgaaer deels deraf, at Grundloven har fulgt den gamle Inddeling af Statsmagten i den udøvende, lovgivende og dømmende, deels af en Sammenligning mellem Overskriften over og Indholdet af Grundlovens andet Afsnit. Det vil

følgelig være urigtigt at sige, at der ved Siden af den udøvende Magt er tillagt Kongen Ret til at udnævne Embedsmænd, føre Befaling over Krigsmagten, afslutte Forbund og Tractater o. s. v. Disse Rettigheder ere Bestanddele af hiint almindelige Begreb.

§ 2. Paa den anden Side er den udøvende Magt noget mere end Indbegrebet af alle de Kongen ved særlige Grundlovsbestemmelser tillagte Myndighedsarter.

Den udøvende Magt indbefatter for det første Eneretten til at iværksætte alle paa Statens Vegne tagne Beslutninger, hvem der end har fattet dem. Skal Staten optræde som handlende, maa det skee gjennem Kongen. Alle Overeenskomster, hvorved Staten skal forbindes, maa sluttes af ham eller ved ham underordnede Autoriteter. Storthinget kan i Regelen ikke henvende sig umiddelbart til nogen anden end Kongen [1]), see Rigsactens § 3 i Slutningen, som viser, at Udfaldet af Kongevalg, selv om det er foretaget af den fælles norsk-svenske Comitee, og altsaa er endeligt, af Storthinget ikke skal meddeles umiddelbart til den valgte, men til Interimsregjeringen. Ogsaa skulle Lovene udfærdiges og bekjendtgjøres af Kongen, Grl.s 81. Enhver Beslutning, Storthinget fatter angaaende sin egen Organisation og Forretningsorden, §§ 55, 63, 64, 66, 74 sidste Led og § 84, kan dog, naar den vedkommer andre, umiddelbart meddeles dem af Storthinget. Ligeledes iværksætter Storthinget eller Odelsthinget selv de Beslutninger, hvorved det indkalder nogen for sig efter Grl.s § 75 h eller sætter nogen under Tiltale for Rigsret. Beslutninger om Naturalisation udfærdiges ogsaa af Storthinget i dets eget Navn, see Cap. 8, § 5, No. II.

§ 3. Fremdeles tilkommer det Kongen som Indehaver af den udøvende Magt at paasee Overholdelsen af den lov-

---

[1]) I 1821 fremsatte en Repræsentant Forslag om, at Storthinget, hvis dets Ansøgning om Prolongation ikke indvilgedes, skulde forfatte en Kundgjørelse til Nationen, hvori det retfærdiggjorde sin Handlemaade. I et Rescript til Storthinget erklærede Kongen denne Fremgangsmaade grundlovstridig. Forslaget toges tilbage. Storth. Forh. 1821, Mai, Side 74, 77 og 407—412.

bestemte Samfundsorden, navnlig at vaage over den almindelige Retssikkerhed og offentlige Rolighed, til hvis Beskyttelse han ifølge Grl.s § 99 under de der bestemte Former kan anvende militær Magt mod Statens Medlemmer.

Dette Tilsyn strækker sig naturligviis kun til den Virksomhed, der for Øiemedets Skyld er nødvendig fra offentlig Side. Hvorvidt Efterlevelsen af Forskrifter, der ordne private Retsforhold, skal fremtvinges eller ei, vil i Almindelighed være overladt de i saadanne Forhold interesserede Personer. Først naar nogen af disse paakalder Politiets, Øvrighedens, Domstolenes eller de executive Retsbetjentes Bistand til Beskyttelse af sine Rettigheder, bliver Overholdelsen af de derom givne Lovbud Gjenstand for Tilsyn fra Kongens eller Regjeringens Side.

§ 4. Efter den paa Grundlovens Affattelsestid gjældende Ret udøvedes den offentlige Anklageret enten af Kongen selv eller af Overøvrighedspersoner, som Grl.s § 22 tillader ham at afsætte, eller i mindre vigtige Sager af underordnede Embedsmænd, som, om de end ei kunne afsættes, ere pligtige til at efterleve hans Instructioner. Hermed kunde synes tilkjendegivet, at den udøvende Magt ifølge Grundloven skal have Retten til at beslutte Paatale af offentlige Forbrydelser, og da Storthinget i 1857 havde vedtaget en Lovbeslutning, efter hvilken Anklagemyndigheden tillagdes Domstolene, opstillede Justitsdepartementet den Sætning, at Myndigheden ikke grundlovmæssig kan fratages Kongen, hvorhos det foreslog Kongen at tilkjendegive Storthinget dette [1]).

Selv om denne Sætning var fuldstændig rigtig, kunde der dog intet være til Hinder for, at Anklagemyndighed overlodes Domstolene, naar der kun samtidig forbeholdtes Kongen Adgang til at paatale Forbrydelser, som Domstolene lode hengaa uændsede. Thi herved vilde fuld Adgang være levnet Kongen til at sørge for Lovenes Overholdelse.

Sætningen er imidlertid ikke rigtig i hele sit Omfang. Spørgsmaalet om, hvorvidt de mod en mistænkt Person tilveiebragte Beviisligheder ere stærke nok til at begrunde Anklage

---

[1]) Departementstidenden 1857, 731—735.

og i saa Fald for hvilket Slags Forbrydelse, er intet andet end Anvendelse af bestemt Lovforskrift paa foreliggende Tilfælde og maa derfor ligesom Spørgsmaalet, om Varetægtsarrest skal finde Sted, kunne henlægges under Domstolene. Alt hvad Kongen kan forlange er, at der forbeholdes den udøvende Magt og dens Organer uhindret Adgang ikke blot til at efterspore enhver Forbrydelse, der er Gjenstand for offentlig Paatale, men ogsaa til at æske vedkommende Domstols Kjendelse for, hvorvidt angjældende skal sættes under formelig Anklage eller ei. Kongen indlod sig derfor heller ikke paa noget saadant Tilkjendegivende som af Justitsdepartementet foreslaaet. Loven af 1 Juli 1887 har imidlertid lagt Tiltalemyndigheden heelt i Kongens og de ham underordnede administrative Embedsmænds Hænder, see §§ 72—82 og 91.

Myndighed til efter Billighedshensyn at undlade offentlig Paatale af beviislige Overtrædelser er Anvendelse af udøvende Magt og kan derfor ikke tillægges andre end Kongen eller de ham underordnede administrative Autoriteter.

§ 5. Ved Udøvelsen af den Kongen anbetroede Magt er det først at paasee, at den skeer overeensstemmende med Grundloven, jfr. dennes §§ 9, 13 og 30. Selv hvor Kongen ved Grundloven eller Loven er bemyndiget til at handle efter frit Skjøn, vilde det være en Overskridelse af Grændserne for hans Myndighed, om han traf en Bestemmelse, der stred mod noget af Grundlovens Forbud. Det var saaledes urigtigt, at Regjeringen ved Meddelelsen af Landhandler- eller Gjæstgiverbevilgninger undertiden tilføiede den Betingelse, at Ansøgerne skulde være ubetinget pligtige til at taale Huusinqvisitioner, jfr. Grl.s § 102 [1]).

§ 6. Forsaavidt et Lovbud, der paakalder Iværksættelse fra Regjeringens Side, indeholder alle om Gjenstanden fornødne Bestemmelser, er intet videre at sige, end at de paabudne Foranstaltninger maa skee simpelthen paa den foreskrevne Maade. Nogen retlig Hindring mod, at Loven giver sine Forskrifter den størst mulige Fuldstændighed og

[1]) Storth. Forh. 1815—16, Mai, Side 188—90.

afgjør endog Gjenstandens uvæsentligste Sider, er der i Almindelighed ikke. Det er imidlertid forholdsviis sjeldnere Tilfældet, at en Lov, der maa iværksættes ved offentlig Foranstaltning, kan give fuldstændigt udtømmende Forskrifter, og hvor det til dens Fuldbyrdelse er nødvendigt at træffe nærmere Bestemmelser, bliver det Regjeringens Sag at afgive disse. Mange Love have for sit Vedkommende udtrykkelig bemyndiget Kongen dertil, see f. Ex. Matr. Lov 17 Aug. 1818 § 5, Lodslov 6 Aug. 1824 § 40, Almueskolelov 14 Juli 1827 § 8, og som Exempler fra nyeste Tid, Hypothekbanklov 28 Juni 1887, § 23, Lov om Strafferetspleien af 1 Juli 1887, §§ 9 og 82; Lov om Statsborgerret 21 April 1888, § 9. Dette kan undertiden være nødvendigt for at give Kongen friere Spillerum ligeoverfor Lovens Regler, end han ellers vilde have. Under modsat Forudsætning er en saadan Bemyndigelse overflødig. Naar nemlig en Lov forudsætter, paabyder eller tillader en vis Foranstaltning fra Statens Side, saa ligger deri, at Kongen skal eller kan besørge den udført og følgelig skal have den hertil fornødne Beføielse, forsaavidt han ikke derved gjør andre Indgreb i private Personers Handlefrihed eller Rettigheder, end Loven tillader. Dette kommer i enkelte Love tilsyne som en Forudsætning, der falder af sig selv, see f. Ex. Skydsloven af 6 Juni 1816, §§ 17 og 19, hvor det siges, at Personer, der reise i Ærinder, som vedkomme deres Embede eller Statens Tjeneste, ere berettigede til Skydsgodtgjørelse, forsaavidt de efter den hidtil gjældende Anordning ere tilstaaede Friskyds «eller «efter Regjeringens Foranstaltning tilkomme fri Befordring,» og at disse Skydsudgifter udredes «paa den Maade og med «de Beviisligheder, som Regjeringen for denne Lovs Execu«tion foreskriver.» At Loven om Almueskolevæsenet af 14 Juli 1827, § 14 b, hvor det hedte: «I Almueskolerne skal «gives Underviisning i Religion og Bibelhistorie efter de an«ordnede Lærebøger,» medførte en Ret for Kongon til at autorisere saadanne, erkjendtes af Storthinget[1]), allerede før

[1]) Storth. Forh. 1842, IX, 673; 1845, IX, 512.

denne Sætning blev udtalt i Loven af 16 Mai 1860, § 83. Exempler paa, at Kongen uden udtrykkelig Hjemmel i vedkommende Lov har udøvet saadan Ret, forekomme naturligviis i Mængde, og Sætningen er i sig selv saa klar, at det kunde synes ufornødent at udvikle den. I enkelte Anvendelser har den dog været betvivlet.[1]).

§ 7. Den engelske Statsret har holdt sig fri for den Vildfarelse, at Kongemagten kunde indskrænkes til at iværksætte Lovenes Forskrifter[2]). Det har i England altid været erkjendt, for det første, at Kongen har Raadigheden over Rigets Forhold til fremmede Magter, dernæst at han ved Siden heraf har en vis selvstændig Myndighed til at ordne indre Anliggender. Disse Myndigheder have tilsammentagne været betegnede ved Udtrykket Kongens Prærogativ. Hvad der har været Gjenstand for Tvist, er kun Prærogativets Grændser. Videst straktes den ved en Parliamentsact af 1539, som bemyndigede Kongen til uden Parliamentets Samtykke ved *Proclamation in Council* at give *Ordinances* med Lovs Kraft og at fastsætte Straffe for Overtrædelser af disse. Men endog denne Act tog et Forbehold, hvis Mening synes at have været, at Myndigheden skulde udøves saaledes, at der ikke gjordes Indgreb i private Rettigheder[3]). Denne Act blev efter faa Aars Forløb igjen ophævet. Kongen vedblev imidlertid at udgive Ordinancer med Lovs Kraft. I 1610 erklærede vedkommende Overdommer paa Forespørgsel, at ingen saadan Lov kunde fastsætte Straf for nogen Handling. Men det erkjendtes fremdeles, at Kongen havde en discretionær befalende Myndighed, hvilende enten paa udtrykkelig Delegation i en Parliamentsact eller paa den gamle Sædvansret[4]). Inden de herved optrukne Grændser kunde Kongen træffe enhver Forføining, der var nødvendig til Samfundets

---

[1]) Jfr. nedenfor Cap. 48, § 1.

[2]) **Jellinek**, Gesetz und Verordnung, Cap. I, indeholder en udmærket Fremstilling heraf.

[3]) *Not be prejudicial to any persons inheritance, offices* (arvelige Embeder), *liberties, goods, chattels or life.*

[4]) **Coke**, *Institutes of the Laws of England, Part* III, 162.

Tarv. Før 1689 betragtedes det ingenlunde som utvivlsomt, at Kongen var ubetinget bunden ved Loven [1]). Efter 1689 er dette blevet sikker Sag. Grændsen for det kongelige Prærogativ ligger i Individets Handlefrihed og lovhjemlede Rettigheder [2]) samt i Lovgivningens øvrige Forskrifter [3]). Hvis en kongelig Befaling indeholder et Indgreb i Individets Handlefrihed eller kommer i Strid med Lovgivningen, kan den opretholdes ved en senere Lov, *an act of indemnity*, som godkjender Befalingen og befrier Regjeringen for Ansvaret. En saadan Lov faaer da efter engelsk Statsret tilbagevirkende Kraft og berøver følgelig Individet Krav paa Erstatning for enhver efter den kongelige Befaling tilføiet Forurettelse [4]). Det sees heraf, hvor vildledende det var, at man i den engelske Statsret betegnede den kongelige Myndighed med Ordet den executive (udøvende) Magt.

Den franske constituerende Forsamling nærede fra Begyndelsen af den Tanke, at Kongen ikke burde have anden Andeel i Styrelsen end at deeltage i Lovenes Istandbringelse og sørge for deres Iværksættelse, Decret 1 Oct. 1789, § 16. Uden ganske at løsrive sig fra denne Forestilling indrømmede Constitutionen af 3 Sept. 1791 ham dog en lidt selvstændigere Stilling. Det var først Consularforfatningen af 1799, som brød heelt med hiin Forestilling. Sidstnævnte Constitutions Grundtanke var, at Staten ved Siden af den lovgivende Magt maatte have ikke blot en Administration, men en Regjering. Medens Directorial

---

[1]) Locke, Civil Government, XIV, § 160, hvor denne strengt constitutionelle Forfatter siger, at Kongen i Kraft af sit Prærogativ kan *act according to discretion for the public good without the prescription of the law and sometimes against it.*

[2]) Sætningen udtrykkes i den engelske Statsret saaledes: «*The king hath a prerogative i all things, that are not injurious to the subject,*» Blackstone, Commentaries, ed. Stephens 1846, II, 485.

[3]) *The kings proclamations are binding upon the subject, where they do not either contradict old law, or tend to establish new ones, but only enforce the execution of such laws as are already in being, in such manner as the king shall judge necessary.*

[4]) Anson, Law and custom of the constitution, I, 259—264. Dicey, Law of constitution, Side 48—52.

grundloven af 1795, § 144, jfr. § 147 paalagde Regjeringen «overeenstemmende med Lovene» at sørge for Statens indre og ydre Sikkerhed samt tillagde den Ret til at udfærdige Proclamationer overeenstemmende med Lovene og for deres Iværksættelse, gjentog Consulargrundloven af 1799, § 47 hiint Paalæg, men med Udeladelse af Ordene «overeenstemmende med Lovene», hvorhos den i § 54 paalagde Ministrene at sørge for Iværksættelse ikke alene af Lovene, men ogsaa af de administrative Reglementer, Regjeringen gav, jfr. §§ 44, 48 og 52. Denne Ret til at give Ordonnancer med Lovskraft blev ved Chartet af 1814 § 14 forbeholdt Kongen. Det var i denne Paragraph, Carl X søgte Hjemmelen til at give de Ordonnancer, som fremkaldte Revolutionen i Juli 1830. Ved den derefter foretagne Revision af Grundloven blev Kongen i § 13 vel fremdeles anerkjendt berettiget til at give Ordonnancer, men i Paragraphen gjenindsattes de i 1799 udeladte Ord «overeenstemmende med Lovene.» Retten til gjennem selvstændige Anordninger og Foranstaltninger at virke for Statens Sikkerhed og Formaal blev dog ikke hermed betagen Regjeringen. I den franske Statsret skjelnes der nu mellem *administration* og *gouvernement*, begge hørende under Begrebet udøvende Magt. Det erkjendes ogsaa under den nuværende Forfatning, at Præsidenten kan udfærdige administrative Anordninger med bindende Virkning ikke blot for de offentlige Tjenestemænd, men ogsaa for private Borgere, hvilke i Overtrædelsestilfælde blive at straffe efter *code pénal*, § 471. Saadanne Anordninger kunne udfærdiges ikke blot med Hjemmel af speciel Lov, men ogsaa i Kraft af den i Præsidentens Stilling liggende almindelige Fuldmagt. Men de maa holdes inden de ved Loven optrukne Grændser og kunne ikke uden Hjemmel i denne gjøre noget Indgreb i private Borgeres Rettigheder. Almindelige Anordninger af dette Slags (*decrets portant réglements d'administration public)*, maa kun udstedes, efterat Statsraadet (see ovenfor Cap. 14, § 2) er hørt derom. Anseer nogen sig forurettet ved en i en enkelt Sag af den udøvende Magt afgiven administrativ Bestemmelse, kan han anbringe Klage derom for Forvaltningsdomstolene. I den sidste Grundsætning er der imidlertid gjort en for den

franske Statsret eiendommelig Indskrænkning. Grundsætningen gjælder nemlig ikke, saafremt Afgjørelsen henhører under Begrebet *actes de gouvernement.* Herved forstaaes Handlinger, der have en reen politisk Characteer, saaledes først og fremst Præsidentens Forhold til Nationalrepræsentationen, Ledelsen af de udenlandske Anliggender, Commandoen over Krigsmagten, Embedsbesættelser og Benaadninger, men desuden enhver Regjeringsforanstaltning, som paabydes under Erklæring af, at det skeer udenfor Loven, men i Statens Interesse. Foranstaltningen unddrages ved en saadan Erklæring for Paakjendelse ikke alene af de almindelige Domstole, men ogsaa af Forvaltningsdomstolene. Den eneste Autoritet, som kan drage Regjeringen til Ansvar for en saadan *acte de gouvernement,* er Deputeretkammeret[1]).

I Tydskland har den udøvende Magts Beføielse til en selvstændig Virksomhed for Statens Formaal altid været anerkjendt. Dette er en nødvendig Følge af, at al Statsmyndighed her egentlig tilkommer Fyrsten, og at han fremdeles ansees som Besidder af al Myndighed, i hvis Udøvelse han ikke selv har indskrænket sig ved at forpligte sig til først at indhente Landdagens Samtykke. Derimod har der været Meningsforskjel om, hvorlangt denne Fyrstens Myndighed til at give administrative Forskrifter enten af almindeligt Indhold (Verordnungen) eller for individuelt Tilfælde (Verfügungen) strakte sig. Alle have været enige om, at Fyrsten i Kraft af denne Myndighed gjennem almindelige

[1]) Lebon, Frankriges Statsret i Marqvardsens Handbuch, Side 50—51; Ducrocq, droit administratif, No. 24 og 32; Jellinek, Gesetz und Verordnung, Side 85—99; O. Mayer, Französisches Verwaltungsrecht, Side 1—10. Det er en meget betydelig Magt, Præsidenten og hans Ministre saaledes udøve allerede i Kraft af sin administrative Anordningsmyndighed, f. Ex. naar Undervisningsministeren i 1880 i Henhold til ældre, halv forglemte Love udviiste Jesuiterne og lukkede deres Boliger, eller naar Præsidenten omdannede Pantheon fra en Kirke til en verdslig Mindeshal for store Mænd. Endmere gjælder dette om Præsidentens *decrets gouvernementaux.* Det er ved saadanne, han udviser samfundsfarlige Thronprætendenter, beslaglægger Bøger og Aviser, beordrer samfundsfarlige Foreninger opløste o. s. v.

eller specielle Instructioner kunde give Statens Tjenestemænd Forskrifter, naar disse hverken greb ind i private Personers Handlefrihed eller stred mod Loven. Mange have imidlertid villet strække den videre, idet de have antaget, at Fyrsten foruden Retten til at give Nødforordninger og specielle Love, ogsaa har Ret til at give Forskrifter, som gribe ind i Borgernes Handlefrihed, navnlig Politiforskritter, naar disse ikke komme i Strid med Lovene, (ikke *contra*, men vel *præter legem*). Denne Lære finder endnu Tilhængere, men forkastes af de fleste nyere Forfattere, især efter at den preussiske Lov af 30 Juli 1883, § 136, har fraveget den[1]). Den Grundsætning, at den udøvende Magt kun med Hjemmel af særlig Bemyndigelse i en Lov kan gribe ind i private Personers Handlefrihed og Rettigheder, er altsaa paa de tydske Enkeltstaters Omraade bleven mere og mere anerkjendt ogsaa for Politiforskrifternes Vedkommende. Det er denne Sætning, som udtrykkes saaledes, at materiel Lov blot kan gives af den lovgivende Magt eller efter dens Bemyndigelse. Den anden Begrændsning af den udøvende Magts Anordningsmyndighed, navnlig at den ikke maa komme i Strid med nogen Lov, finder i den moderne tydske Statsretslitteratur sit Udtryk i den Sætning, at ingen formel Lov kan ophæves eller forandres uden ved ny Lov eller med Hjemmel af en saadan.

I Holland har Udviklingens Gang været omtrent den samme som i Tydskland. Ved den under 6 Nov. 1887 foretagne Revision af Grundloven er det omsider afgjort, at Kongen ingen selvstændig Myndighed har til at udfærdige Politiforskrifter[2]).

Et særdeles mærkeligt Vidnesbyrd om, hvor umuligt det er at indskrænke Kongemagten blot til en Iværksættelse af Lovene, frembyder Belgien. Dets Grundlov er stærkt paavirket af den modsatte Anskuelse. Den siger i § 78, at Kongen

---

[1]) Rosin, Polizeiverordnungsrecht, Side 12—14, og Meyer, Staatsrecht, § 157, Note 7 og § 160, hvor fornøden Litteraturanviisning findes.

[2]) De Hartog i Marqvardsens Handbuch, Side 46—48 og 97—98.

ikke har andre Myndigheder end dem, Grundloven og de i Kraft af denne givne Love tillægge ham. Foruden hans Andeel i Lovgivningen tillægger Grundloven ham Krigs- og Fredsret, Tractatret, Ret til at udnævne Fmbedsmænd, Benaadningsret o. s. v., see §§ 67—73 og 108. Desuden siger den i § 29, at han har den udøvende Magt, saaledes som denne er bestemt ved Forfatningen, og i § 67, at han udsteder de til Lovenes Fuldbyrdelse nødvendige Reglementer og Anordninger, men at han ikke kan suspendere Lovenes Virksomhed eller dispensere fra deres Efterlevelse. Det var ved Istandbringelsen af sidstnævnte Artikel foreslaaet i Stedet for nødvendige Reglementer og Anordninger at sætte Reglementer og Anordninger, som ikke stride mod Lovene, men dette Forslag blev forkastet. Ikke destomindre erkjende de belgiske Domstole Kongen berettiget til at give Politiforskrifter, som for at sikre den offentlige Ro og Sundhed gjøre Indgreb i den personlige Handlefrihed, f. Ex. Forbud mod at drive Fabriker af visse Slags uden offentlig Autorisation. Denne Myndighed finder man hjemlet deels i ældre Love, hvis Gyldighed dog i sig selv synes temmelig tvivlsom, deels i Sagens Natur. Belgiens meest anseede Statsretslærer har derfor sluttet sig til den franske Definition af den udøvende Magt, nemlig den, som sørger for Lovenes Fuldbyrdelse, Statens Sikkerhed, Opretholdelsen af den offentlige Orden og Samfundets forskjellige Behov [1]). Ogsaa i Schweitz er det uomtvistet, at den udøvende Magt (Forbundsraadet) uden udtrykkelig Hjemmel i Grundlov eller særlig Lov har en vis Myndighed til at udfærdige administrative Forordninger, hvilken Myndighed ofte kommer til Anvendelse [2]). I Nordamerika synes dette Slags Forskrifter i Almindelighed at istandbringes ved Lov, men under Krigstid og navnlig

---

[1]) Thonissen, Const. Belge, No. 167, og 291—299: Defooz, Droit administratif Belge, Side 205—210; jvfr. Eyschen, Staatsrecht Luxemburgs, i Marqvardsens Handbuch, Side 82—83.

[2]) Blumer, Schweizerisches Staatsrecht, III, 89.

under Borgerkrigen har Præsidentens Forordningsmyndighed viist sig at være af den allerstørste Betydning [1]).

Den samme Opfatning af den udøvende Magts Væsen og Omraade har uden Medvirknning af den almindelige statsretlige Doctrin, i Kraft af Tingenes egen indre Nødvendighed gjort sig gjældende ogsaa i vort Statsliv. Det er erkjendt, at Kongens Myndighed i det Hele taget omfatter alle Statens Anliggender og giver ham Ret til overhovedet at træffe alle de Forføininger, han finder nyttige for Samfundet, og ved hvilke han hverken gjør Indgreb i Lovgivningen eller andre constitutionelle Magters Rettigheder.

Anderledes kunde Sagen ikke tages i et Samfund som vort, hvor en Mængde offentlige Indretninger skulde ordnes fra nyt af, men Nationalrepræsentationen dog regelmæssig kun kom sammen hvert tredie Aar.

I Storthinget har der tidligere ved enkelte Leiligheder været gjort Forsøg paa at frakjende Kongen en saadan Myndighed. Navnlig erklæredes det af Protocolcomiteen i 1818, at Planer for offentlige Skoler efter sin Natur vare Love og følgelig ikke kunde gives ved kongelig Resolution. Comiteen indstillede endog paa, at der skulde anlægges Rigsretssag i Anledning af, at Kongen havde udfærdiget en Plan for Søcadetacademiet. Denne Indstilling blev imidlertid forkastet af Odelsthinget [2]). For Storthinget i 1833 fremlagde en Repræsentant en Liste paa 32 kongelige Resolutioner, om hvilke det ansaaes i alt Fald tvivlsomt, hvorvidt de ikke vare komne ind paa Lovgivningens Enemærker. Sagen oversendtes Constitutionscomiteen. Men denne synes at have forbigaaet Sagen i Taushed [3]). I 1839 udtalte Protocolcomiteen, at den fandt det tvivlsomt, om ikke Krigsskolen burde organiseres ved Lov istedetfor ved kongelig Resolution [4]). Bortseet herfra har der aldrig været gjort nogen Indvending

---

[1]) Holst, Nordamerikaniches Staatsrecht, i Marqvardsens Handbuch, Side 103—107; Bryce, the American Commonwealth Cap. 6.

[2]) Storth. Forh. 1818, Aug., Side 442—450 og 534.

[3]) Storth. Forh. 1833, Marts, Side 181 ff.

[4]) Storth. Forh. 1839, Juni, 1013—1014.

mod den her opstillede Sætning, uagtet denne stadigen er bragt i Anvendelse af Regjeringen. En Mængde offentlige Anliggender ere siden 1814 ordnede ved kongelige Resolutioner, afgivne ikke i Henhold til nogen ligefrem eller forudsætningsviis meddeelt Bemyndigelse, men i Kraft af Kongens grundlovmæssige Ret som Indehaver af den udøvende Magt. Saaledes har Kongen oprettet nye Postrouter, anlagt Telegrapher og Jernbaner, oprettet en Forstetat, ladet afholde Folketællinger og opmaale Landet, truffet mange Foranstaltninger til Jordbrugets Fremme, opbygget Fyre og Hospitaler samt indrettet mange Slags Skoler, der ikke ere omtalte i Lovgivningen. For disse Indretninger har han udfærdiget de fornødne Reglementer og Planer. Saadanne Forskrifter maa haves, og naar de ikke ere givne ved Lov, er det Kongens Ret og Pligt at istandbringe dem.

Vistnok forholder det sig saa, at der til deslige Indretninger i Almindelighed kræves Medvirkning fra Storthingets Side. Thi de koste som oftest Penge, der ei kunne erholdes paa anden Maade end ved Bevilgning efter Grl.s 75 d. Heraf maa man imidlertid ei lade sig forlede til den Tro, at Kongens Hjemmel til at træffe selve Foranstaltningen ligger i Bevilgningen. Det, hvortil Storthingets Samtykke udkræves, er ikke at indrette Postrouten, Skolen, anlægge Telegraphen o. s. v., men kun til at tage Penge af Statskassen. Dersom nogen Privatmand skjænker de fornødne Midler, eller Udgifterne kunne udredes af Indretningens Indtægter, eller Foranstaltningen slet intet koster, saa staaer det til Kongen, om han vil træffe den paa egen Haand. Exempler paa offentlige Foranstaltninger, der ikke koste Penge, og som Kongen af den Grund har kunnet træffe paa egen Haand, ere de ovenfor i Cap. 10 § 28 omtalte Resolutioner, hvorved han har bestemt Nationalflaget og Cocarden. Ligeledes de Bestemmelser, ved hvilke han forandrer offentlige Stiftelsers Planer.

§ 8. De Forskrifter, Kongen under Udøvelsen af denne Myndighed giver, maa selvfølgelig ligesaalidt stride mod noget af den almindelige Lovgivnings Bud, som mod selve Grundloven. Denne Sætning gjælder, selv om Storthinget

maatte have bevilget Penge til den lovstridige Foranstaltning og derved knnde siges at have godkjendt den. Af dette Forhold mellem Lovgivningen og Kongens herombandlede Myndighed følger, at der om enhver Gjenstand, Kongen i Kraft af samme vilde have kunnet ordne eller endog allerede har ordnet ved reglementarisk Forskrift, kan gives Lov. Ligesom der klarlig intet er til Hinder for, at f. Ex. Kunstskolen, Skolelærerseminarierne eller andre Indretninger, hvis Planer nu ere givne af Kongen, efter Forslag fra Odelsthingsmedlemmer organiseres ved Lov, saaledes tør man ikke frakjende Lovgivningen Adgang til at fastsætte Rigsvaabenet, Handelsflaget, Cocarden eller andre udelukkende norske Nationalsymboler. Dette maa ogsaa ansees erkjendt. Forskrifter om, hvilke Slags Flag der for visse bestemte Tilfælde skal benyttes, ere givne i Toldloven af 28de Juli 1824, § 34, og Lov om Toldflaget af 8 Aug. 1842.

Hermed skal det ikke være sagt, at Lovgivningens Omraade strækker sig til et Kongen saa personligt vedkommende Anliggende som at bestemme hans Navneziffer[1]).

§ 9. Kongen kan heller ikke i Kraft af sin almindelige udøvende Myndighed give nogen Forskrift, som efter sit Indhold maa være Lov.

Heraf følger, at han ikke uden Hjemmel i særskilt Lov kan give Forskrifter, som paalægge Borgerne Pligter, indskrænke deres Handlefrihed eller gribe ind i lovhjemlede Rettigheder. Offentlige Hverv kunne saaledes ikke paalægges private Borgere uden som lovbestemte Ombud. Naar Loven af 1 April 1886, § 1 d, forudsætter, at Kongen eller et Regjeringsdepartement kan give Anordninger og Bestemmelser, «hvis Overtrædelse kan paadrage Private Ansvar eller Tab af Rettigheder», tænkes netop paa denne Classe af Forskrifter, men Forudsætningen er da tillige, at de ere givne med Bemyndigelse af en Lov.

De Regler, der tiltrænges om Rettergangsvæsenet, kunne derfor i Almindelighed ikke gives af Kongen, thi de ville

---

[1]) Jfr. Storth. Efterr. 1836, Side 26, 41 og 47.

som oftest gribe ind i Borgernes Retsphære. Saaledes blev der før Loven om Communalskattevæsenet i Byerne af 15 April 1882, § 51, opkastet Tvivl om, hvorvidt Kongen kunde meddele Kæmnerne Udpantningsret [1]).

De Forskrifter, Kongen i Kraft af sin almindelige udøvende Myndighed kan udfærdige, maa altsaa være af blot administrativ Natur. Som oftest aabenbarer dette sig paa en udvortes Maade deri, at de rettes udelukkende til underordnede administrative Autoriteter og indskrænke sig til at paalægge dem, hvad de skulle gjøre og lade. Ubedrageligt er imidlertid dette ydre Skjelnemærke mellem Love og administrative Forskrifter ingenlunde. Det er nemlig meget muligt, at der i en Forskrift, som kun stiles til Statens Tjenestemænd, skjuler sig virkelige Indgreb i Borgernes Rettigheder. Dette var saaledes Tilfældet med en kongelig Resolution af 26 April 1838, der tillagde de Embedsmænd, som indkrævede Contingent til den almindelige Brandforsikringsindretning, en Godtgjørelse af 3 Skill. for hvert 1,000 Spd.s Forsikringssum. Dette var et uhjemlet Paalæg paa de Huuseiere, som dengang ifølge Loven vare pligtige til at forsikre sine Bygninger i denne Indretning, og det var derfor med fuld Føie, at Protocolcomiteen i 1839 ankede over Resolutionen [2]).

§ 10. Hvis Foranstaltningen hverken strider imod Lovgivningen eller griber ind i private Retsforhold, indskrænker Borgernes Handlefrihed eller medfører en Anvendelse af Statsmidler, til hvilket Storthingets Samtykke udfordres, vil Kongen i Almindelighed være berettiget til at træffe den. At Forskriften er af høi Interesse for private Personer, er ikke i og for sig til Hinder for, at den kan gives af Kongen. Forandringer i Jurisdictionsinddelingen, Fastsættelsen af Embedsmænds Bopæle, Postrouter o. s. v. kunne skade private Interesser, medens intet er sikrere, end at Kongen har Ret til at give de fornødne Bestemmelser herom. Undtagelsesviis maa det modsatte gjælde, dersom Gjenstanden er

---

[1]) Dept. Tid. 1839, 888—890, jvfr. Schweigaard, Proces, § 189.

[2]) Storth. Forh. 1839, Juni, Side 977.

af saadan Vigtighed, at den efter stadig Skik og Brug ordnes ved Lov. Hermed er det da givet, at de gjældende Love om saadanne Gjenstande ere udtømmende. Vi skulle nævne Exempler. Kongen har tidligere [paa egen Haand udvidet enkelte Kjøbstæders Territorier, see Rsl. 6 October 1815 og 16 Mai 1817 for Arendal, Rsl. 13 Marts og 28 August 1819 samt 23 August 1824 for Laurvig, 15 October 1819 for Christiansund, 30 September 1823 for Molde. Allerede i 1818 begyndte man dog at give Love om deslige Udvidelser, see Lov om Holmestrand af 14 Aug. 1818, og denne Fremgangsmaade har nu i saa lang Tid været den eneste benyttede, at den maa ansees ufravigelig. Ved Rsl. 8 Sept. 1823 udvidede Kongen den Aalesund tilkommende ringe Handelsret, saaledes at Byen erholdt næsten fuldstændige Ladestedsrettigheder. Men herover ankede Protocolcomiteen [1]), og senere er altid Oprettelsen af Ladesteder skeet ved Lov. Derimod antages det, at Kongen kan oprette nye Markeder. Protocolcomiteen har vistnok een Gang ytret, at dette maatte skee ved Lov [2]), og den Bestemmelse, som fandtes i § 28 af den kgl. Proposition til Handelsloven af 8 Aug. 1842, at Kongen skulde være berettiget til at oprette og ophæve Markeder, blev af Odelsthinget udeladt. Men dette forkastede ogsaa et Forslag om, at Markeder alene skulde kunne oprettes ved Lov [3]). Siden har Kongen altid uden Indsigelse fra Storthingets Side udøvet denne Ret.

§ 11. Omfanget af Kongens udøvende Myndighed beroer i mange Tilfælde paa Love, som ere ældre end 1814. Forsaavidt disse ikke stred mod Grundloven, vedbleve de nemlig ifølge dennes § 94 at være gjældende. Under Anvendelsen af sin almindelige udøvende Magt maa derfor Kongen ligesaavel holde sig disse som de af Storthinget givne Love efterrettelig. Kongen kunde f. Ex. ikke før Loven af 8 Mai 1869 fritage Oppebørselsbetjente for at stille den i Kammeranordningen af 18 Marts 1720, Cap. III, § 1, befa-

[1]) Storth. Forh. 1824, Juli, Side 1352, jfr. Lov 30 Juni 1824.

[2]) Storth. Forh. 1837, V, 190.

[3]) Storth. Forh. 1842, Juni, Side 82, Storth. Efterr. 1842, Side 208.

lede Caution, hvilket Bud ifølge Fr. 31 Dec. 1742, § 5, skulde være ufravigeligt.

Omvendt indeholder den ældre Lovgivning undertiden Bestemmelser, der tjene Kongen til Hjemmel for en Myndighed, han i Mangel af saadan Bestemmelse vilde savne, eller med Hensyn til hvilken der kunde reises Tvivl om, hvorvidt den tilkom ham. Saaledes maa det efter Fr. 4 Dec. 1672 § 18 være klart, at Kongen kan give nye Pharmakopeer og Apothekertaxter. Lovbogens 3—11—1 og 5 afgav før Veiloven af 15 Sept. 1851 § 44 den fornødne Bemyndigelse før Kongen til at fastsætte Færgetaxterne. Skoleforordningen af 7 Nov. 1809 § 7 aabnede ham Adgang til at ansætte andre end Stiftamtmanden og Biskoppen som Ephorer ved de lærde Skoler. Til de mærkeligste Exempler paa saadanne Bestemmelser høre Anordningerne om Bevilgningsvæsenet, hvorom nærmere nedenfor i Capitel 39.

§ 12. Ikke alle fra Enevoldskongen udgangne Bud vare Love. Han besad ligesaavel den udøvende som den lovgivende Magt, og mange af de Befalinger, han udgav, ere, endog om de opstille almindelige Regler, at betragte som administrative Forskrifter, og dem maa den constitutionelle Konge, der har arvet Enevoldskongens udøvende Magt, kunne ophæve, omgjøre eller fravige.

Hvorvidt et ældre Kongebud skal betragtes som Lov eller kun som administrativ Forskrift, kan undertiden være et meget vanskeligt Spørgsmaal. De af Enevoldskongen udfærdigede Bud, der skulde gjælde som egentlige Love og sædvanligen kaldtes Forordninger, thinglystes og pleiede til den Ende at udgives i Trykken. Reent administrative Forskrifter, der gjerne benævntes Rescripter eller Resolutioner, udfærdigedes derimod i Almindelighed i Form af Skrivelser til een eller flere underordnede Autoriteter og ofte som Svar paa indkomne Forespørgsler. Adskillige Rescripter indeholdt dog Bud, som alene kunne gives ved Lov, idet de f. Ex. fastsatte Straffe, eller hvad der skulde gjælde som Ret Mand og Mand imellem. Saadanne Bestemmelser ere under vor nuværende Forfatning ligesaa bindende for den udøvende Magt, som om de stode i en kongelig Forordning. Kongens Villie

maatte efterleves, paa hvilken Maade han end gav den sit Udtryk, og var Lov, naar det var Hensigten, at den skulde gjælde som saadan. Paa den anden Side kan man ikke uden videre antage, at enhver Forskrift uden Hensyn til sit Indhold maa betragtes som Lov, blot fordi den har fundet Plads i en Forordning. Derved vilde man tillægge de under Enevældet brugelige Former for stor Betydning. Naar Kongen gav Lov, var det naturligt, at han i den derom udfærdigede Forordning optog alle de administrative Forskrifter, som han strax fandt fornødne. Den modsatte Fremgangsmaade, at Kongen samtidigt og om samme Gjenstand gav en Lov under Navn af Forordning og administrative Forskrifter i et eller flere Rescripter, var om den overhovedet nogensinde er forekommet, i alt Fald høist usædvanlig. Til at bruge en saadan Fremgangsmaade var der ingensomhelst Grund. Thi om end disse administrative Forskrifter optoges i en Forordning, kunde Kongen igjen forandre eller ophæve dem ved Resolution, Rescript eller overhovedet paa hvilkensomhelst Maade, han fandt for godt. Vor constitutionelle Konge maa derfor ogsaa kunne hæve eller ændre Bestemmelser, som findes i en Forordning, naar de efter sit Indhold ere executive Forføininger, der ifølge vor nuværende Lovgivningspraxis vilde blive overladte den udøvende Magt.

Den her opstillede Sætning har oftere været bragt i Anvendelse. Som Exempler kan blandt mange andre nævnes, at Kongen ved Rsl. 16 Marts 1815 overflyttede Overøvrighedsforretningerne i Kjøbstæderne fra Stiftamtmændene, under hvem Lovbogens 3—1—3 og 3—4—3 havde henlagt dem, til Amtmændene, og at man ved kgl. Rsl. 10 Januar 1824 fratog Stiftsdirektionerne den Myndighed til at decidere offentlige Stiftslaan ved Regnskaber, som tilkom dem efter Lovbogens 2—21—4 og Pl. 10 April 1795. Rsl. 19 Juli 1823 har fastsat en anden Dag i Ugen for Christiansands Stiftsoverrets Møder, end Fr. 11 Aug. 1797 § 5 havde bestemt. Ved Rsl. 1 Aug. 1822 og flere andre ere Skolepengene for Elever i lærde Skoler blevne forhøiede udover det i Fr. 7 Nov. 1809 fastsatte Beløb. Ved Rsl. 8 Nov. 1830 og en heel Række senere Resolutioner

blev den ved Forordningen 5 Mai 1683, Afd. I § 2, og Fr. 21 Oct. 1791, § 3, paabudne tvungne Maaling og Veining ophævet for mange Kjøbstæder [1]).

Ved enkelte Leiligheder er denne Kongeus Ret til at forandre de fra hans souveræne Forgjængere hidrørende administrative Bestemmelser bleven betvivlet eller benegtet. Saaledes ankede Protocolcomiteen i 1830 over, at Kongen havde forandret Lovbogens og Forordningernes Bestemmelser og Sage- og Skattethingenes Afholdelse [2]). Da Kongen ved Rsl. 8 Nov. 1830 havde hævet det i Rescriptet af 20 Aug. 1756 anordnede Marked paa Mo i Eidsberg, opkastedes der af Protocolcomiteen i 1833 Tvivl om Grundlovmæssigheden heraf. Sagen optoges igjen paa Storthinget 1836, hvis Constitutionscomitee udtalte, at ihvorvel Kongen maatte ansees berettiget til at flytte Markeder fra de ved ældre Love bestemte Steder, var han uberettiget til at ophæve dem. Comiteen antog derfor, at Rs. af 1756 fremdeles stod ved Magt, og foreslog Storthinget at anmode Regjeringen om igjen at bringe Bestemmelsen i Virksomhed. Storthinget forkastede imidlertid dette Forslag [3]). Om Resolutionen af 12 Aug. 1837, hvorved det paalagdes Amtmændene ved Beskikkelse af Lensmænd at træffe det Forbehold, at de skulde kunne afsættes uden Dom, paastod Protocolcomiteen i 1839, at den stred mod Fr. 13 Dec. 1746, VI, Post 4, § 4, No. 6, og at Kongen af den Grund var uberettiget til at træffe saadan Bestemmelse [4]). I 1848 ankede Protocolcomiteen over en kgl. Rsl. af 15 Marts 1847, hvorved det paalagdes alle senere ansatte Fogder og

---

[1]) Dept. Tid. 1830, Side 885 ff.; 1847, Side 529 ff.

[2]) Storth. Forh. 1830, IV, 357 ff., jvfr. Skatteloven af 1 Juli 1816 § 24 (nu Skattelov 26 Aug. 1833 § 15), som Protocolcomiteen formodentlig havde glemt.

[3]) Storth. Forh. 1833, August, No. 2, Side 27—30 og 186; 1836 April, Side 164—225. Forkastelsen havde vistnok væsentlig sin Grund i, at man ansaa Markedet skadeligt, Storth. Efterr. 1836, Side 68. Senere har der imidlertid fra Storthingets Side aldrig været gjort Indvending mod, at Kongen har ophævet Markeder se f. Ex. Rsl. 12 Oct. 1843 (Drammen), 30 Aug. 1873 (Romsdal).

[4]) Storth. Forh. 1839, Juni, Side 975.

Sorenskrivere at rette sig efter de Bestemmelser, Kongen maatte afgive om, hvor de skulde tage Bopæl. Resolutionen sagdes at stride mod Rs. 3 Nov. 1813 § 14, der paalægger dem at bo paa deres Embedsgaarde[1]). Dette er dog aabenbart et administrativt Anliggende, endog for Sorenskriverens Vedkommende, idet Lovbogens 1—5—17, der forpligter dem til at bo inden deres District, er Gjenstand for Dispensation, see Skydslov 17 Aug. 1821 § 3[2]). At den her omhandlede Myndighed tilkommer Kongen, er nu almindelig anerkjendt[3]).

§ 13. At udarbeide Forslag til Love eller Storthingsbeslutninger staaer enhver frit for og udgjør i og for sig ingen Deel af den udøvende Magt. Da vedkommende Things Medlemmer have Ret til at fremsætte Forslag, og da det tilkommer Storthinget selv at fastsætte sin Forretningsorden, saa lader det sig ikke betvivle, at Thinget kan overdrage en Comite af sine Medlemmer at udarbeide Forslag til Love eller andre Beslutninger. Men disse Comiteer kunne ikke fortsætte sin Virksomhed udover Storthingets Samlingstid. Herom var der første Gang Spørgsmaal paa Storthinget i 1837. Den angaaende Criminallovens Istandbringelse nedsatte Comitee havde indstillet, at der af Storthinget skulde udvælges fem Medlemmer, der i Mellemtiden mellem dette og næste ordentlige Storthing skulde sammentræde i en Comitee for at granske det efter Regjeringens Foranstaltning udarbeidede Forslag til ovennævnte Lov. Storthinget forkastede imidlertid denne Indstilling[4]).

At træffe andre Foranstaltninger til Udarbeidelsen af saadanne Forslag er derimod i Handling at optræde paa Statens Vegne, og dertil er alene Kongen berettiget. Herom har der imidlertid været Tvist. Rigsforsamlingen udvalgte foruden den i Grl. af 17 Mai § 109 omhandlede Comite, der

---

[1]) Storth. Forh. 1848, VII, 83.
[2]) Jvfr. nedenfor Cap. 50, §§ 8 og 11.
[3]) Storth. Forh. 1869, VII, Doc. No. 99, Side 4, hvor Statsrevisionen udtaler, at Bestemmelsen i Kammerretsordn. 18 Marts 1720, Cap. 2, at Statens Oppebørselsbetjente skulde afslutte sine Regnskaber hvert Aars 31 December, kan forandres ved kongelig Resolution.
[4]) Storth. Forh. 1837, IV, Side 673—739.

skulde udarbeide Forslag til en Lov om Værnepligten, tvende andre Comiteer, af hvilke den ene skulde udarbeide Lov om Skatternes Fordeling, den anden Udkast til de i § 94 omhandlede Lovbøger. Storthingene vedbleve derpaa lige til 1827 at udfylde de Pladse, der efterhaanden bleve ledige i den sidstnævnte Comitee, og at meddele den Instructioner. Regjeringen betragtede dog ikke disse Beslutninger anderledes end som Anmodninger til Kongen. Han udfærdigede saaledes Beskikkelser for de af Storthinget udseede Medlemmer, tog under Overveielse, hvorvidt de af det forfattede Instructioner skulde bifaldes, og ændrede dem undertiden. Den heromhandlede Comitee opløstes i 1830 uden at have faaet nogen af de Lovbøger færdige, for hvis Skyld den var anordnet. Udkastet til Criminalloven istandbragtes derpaa ved Kongens Foranstaltning, medens Udarbeidelsen af Udkast til Civillovbogen og Rettergangsloven allerede i 1827 var overdragen en enkelt, af Storthinget valgt Mand. Arbeidet dermed, som umulig kunde lykkes, saalænge vor Ret ikke havde modtaget en meget dybere videnskabelig Bearbeidelse, end Tilfældet var, maatte opgives i 1843. Storthinget indlod sig derefter i lang Tid ikke paa at nedsætte nogen ny Lovcommission. Saadant skeede dog i 1854, da Storthinget udvalgte 5 Mænd i og udenfor sin Midte til at udarbeide en Lov om Rettergangen i Strafsager under Medvirkning af Jury. I sin herom afgivne Betænkning fastholdt Regjeringen sin allerede flere Gange forud ytrede Anskuelse, at det var den udøvende Magts Sag at træffe de forberedende Foranstaltninger til Loves Udgivelse, at det var denne Magt, som bedst kunde bedømme, til hvilke Mænd de forskjellige Lovarbeider med størst Tillid kunne betroes, og at den alene besad de fornødne Midler til at sørge for, at de under Arbeide tagne Udkast kunde blive fremmede med tilbørlig Hurtighed. Kongen negtede derfor Storthingets Beslutning sit Bifald[1]). Protocolcomiteen i 1857 forsvarede Storthingets Handlemaade. Dette havde, sagde Comiteen, ved den omhandlede Foranstaltning ingensomhelst

[1]) Dept.s Tid. 1855, 145 ff.

Myndighed udøvet, men kun benyttet en Frihed, der stod enhver aaben, nemlig rettet en Anmodning til navngivne Mænd om at anvende deres Tid og Kræfter til et blot og bart Forfatterarbeide. Kongens Negtelse af Sanction paa Storthingets Beslutning maatte derfor blive virkningsløs, saafremt de Mænd, til hvem Anmodningen var stilet, alligevel efterkom den. Dette viste sig ogsaa ved den omhandlede Leilighed. Den af Storthinget udnævnte Commission traadte virkelig sammen og udarbeidede Udkastet, noget Kongen ikke kunde hindre. Og Storthinget i 1857 bevilgede Commissionens Medlemmer et Honorar, der bestemtes at skulle anvises og udredes som en Udgift vedkommende Storthinget, hvorved man omgik Nødvendigheden af at forelægge Beslutningen for Kongen [1]).

---

[1]) Storth. Forh. 1857, VII, Doc. No. 26, VIII, 48—49, IX, O. II, 120; X, 26—27, jfr. nærværende Værks Cap. 31, § 38. Ved Beslutningen af 6 Juni 1877 og 15 Mai 1882 nedsatte Storthinget atter Commissioner for at udarbeide Forslag, første Gang til nye Skattepaalæg, anden Gang til Lov om Edsvorneretter. Beslutningen af 1877 sanctioneredes, men foranledigede senere Strid om Maaden, hvorpaa Udgifterne skulde anvises. Heri fik Regjeringen sin Villie frem, see Storth. Forh. 1878, VI, 499, VII, 52 og VI, O. No. IV, Side 1—16 samt 1882, VI, O. No. VII, Side 1—3. Beslutningen af 15 Mai 1882 negtedes Sanction, men Commissionen traadte ikke destomindre sammen. Ved Beslutning af 19 Juni 1880 bemyndigede Storthinget sin Militærcomitees Medlemmer til at blive samlede efter dets Opløsning for at bearbeide et privat Forslag til Organisation af Armeen, og ved Beslutning af 21 Mai 1881 bevilgede Storthinget dem Honorar for dette Arbeide. Begge Beslutninger negtedes Sanction, Storth. Forh. 1881 VI, 367—368 og O. No. VI, Side 7—9, samt VII, Side 51. Ingen af disse Sanctionsnegtelser gjordes til Gjenstand for Paatale ved Rigsretten 1883, idet Protocolcomiteens Fleertal erklærede en saadan Paatale for overflødig ved Siden af Actionsdecretets Post 2, under hvilken Spørgsmaalet om Kongens Veto med Hensyn til Storthingets Bevilgninger var bragt under Paakjendelse, see Storth. Forh. 1882 VI, O. No. V, Side 2—12 og 1883 VI, O. No. I, Side 17—20, jvfr. Bind V, Doc. No. 50, og som senere skal vises, maa Rigsretten antages at have erkjendt et saadant Veto. Efterat Statsraadets Medlemmer have faaet Adgang til Storthingets Forhandlinger, har dette ikke nedsat nogen Commission. Derimod bemyndigede

Men den Omstændighed, at der intet Middel gives til at betage Storthingets Foranstaltning dens Virkning, indeholder intet Bevis for, at Storthinget har Ret til at træffe den. Ellers maatte man indrømme det Ret til at føie hvilkensomhelst administrativ Foranstaltning, naar den var af blot forberedende Natur. Storthinget maatte altsaa kunne nedsætte Commissioner til at forberede Anlæg af Jernbaner, Telegrapher, Veie, Havne eller Fæstninger eller til at prøve nye Opfindelser, om hvis Anvendelighed for det offentlige der var vakt Spørgsmaal, eller det maatte kunne sætte enkelt Mand til saadanne Hverv. Storthinget maatte endvidere kunne overdrage, hvem det fandt forgodt, at udføre hvilketsomhelst Arbeide, som enhver kan foretage uden offentlig Bemyndigelse, f. Ex. at udarbeide Lærebøger, holde offentlige Forelæsninger, anstille videnskabelige Undersøgelser, Opmaalinger osv. Storthinget vilde følgelig efter denne Lære have grundlovmæssig Ret til at bemægtige sig Ledelsen af en Mængde administrative Anliggender, som hos os og i enhver anden Stat besørges af den udøvende Magt. En saadan Lære maa være ganske urigtig. Det er sandt, at Grundloven ei anviser nogen Udvei til at hindre saadanne Handlinger fra Storthingets Side, men det er derfor lige sikkert, at de vilde være stridende mod Forfatningen.

Naar Storthinget desuagtet har indladt sig paa at nedsætte Lovcommissioner, saa er det uden Tvivl skeet i Henhold til en Betragtning, som ikke mangler sin Rigtighed, men der er grebet feil i Valg af Midler. Da Grundloven tilsidst har lagt den afgjørende Magt i alle Lovgivningssager i Storthingets Haand, kan man ikke uden Brud paa Tankens Sammenhæng negte det Myndighed til at foreskrive Udarbei-

---

Storthinget under 26 Juni 1886 sin Justitscomitee til at fortsætte sine Møder efter dets Slutning for at behandle Loven om Strafferetspleien; men dette skeede efter Opfordring fra Regjeringen, og da Storthinget under 26 Juni 1889 nedsatte en Comitee af sine Medlemmer, hvem det overdroges inden næste Storthings Sammentræde at revidere Forretningsordenen, stemte vel Storthingets Høire for Beslutningen, men kun under den Forudsætning, at den vilde faa kongelig Stadfæstelse. Storthingstidenden 1889. Side 1784.

delsen af de Love, det finder gavnlige, og det saameget mindre, som en saadan Forskrift jo ligefrem gaaer ind under Begrebet Lov, saaledes som dette er udviklet ovenfor i Capitel 35, § 5. En saadan Forskrift ligger ofte paa Bunden af Bestemmelser, hvorved det udtales, at en Gjenstand skal ordnes ved Lov. Deslige Bestemmelser forekomme ikke alene i Grundlovene, men i fremmede Lande ikke ganske sjeldent ogsaa i almindelige Love [1]). Det bliver da Regjeringens Pligt at træffe de dertil fornødne Foranstaltninger. Er Gjenstanden vidtløftig og vanskelig, saa at Udarbeidelsen maa skee ved en Commission, saa kan Storthinget ogsaa bestemme, at en saadan skal nedsættes. Men for at en saadan Bestemmelse skal blive bindende for Kongen, maa den gives ved Lov, og Valget af Commissionens Medlemmer maa i Analogi med Grl.s § 21 overlades ham. En saadan Fremgangsmaade vilde have et nærtliggende Forbillede i Værnepligtsloven af 5 Juli 1816, § 11.

§ 14. Vi skulle nu tilsidst fremhæve Hovedresultaterne af, hvad der i nærværende og foregaaende Capitel er udviklet.

Af de Afgjørelser, Samfundets Tarv paakræver fra Statens Side, er der nogle, som heelt tilhøre den lovgivende Myndighed, nemlig alle, der med ny Forskrift gribe ind i Borgernes Handlefrihed eller i Forhold, der allerede er ordnede ved udtømmende Lov.

Andre Afgjørelser falde, forsaavidt de ikke ere Løsninger af Retstvistigheder eller Anvendelser af Statens Straffemyndighed og altsaa i sit Væsen Domme, ind under den udøvende Magt.

Visse af disse Afgjørelser ere ved Grundloven henlagte udelukkende til den udøvende Magts Ihændehaver. Forsaavidt dette ikke er Tilfældet, kan Lovgivningen træffe Bestemmelser om Gjenstande, over hvilke den udøvende Magt ellers vilde have havt frit Herredømme.

Der gives altsaa et Omraade, som er heelt forbeholdt den lovgivende Magt, et andet, som er heelt forbeholdt den udøvende. Mellem begge ligger der et tredie stort Omraade,

---

[1]) **Jellinek**, Gesetz und Verordnung, Side 271, jvfr. Side 273—275.

der vistnok kan ordnes gjennem Lov i saadan Udstrækning, som Lovgiveren finder for godt, men som, forsaavidt dette ikke er skeet, er levnet den udøvende Magt. Dette Omraade er altsaa paa en vis Maade fælles for begge Myndighedsarter, men saaledes, at Lovgivningen har det principale Herredømme.

At dette er det virkelige Forhold mellem Statsmyndighederne, er hos os under den skarpe Belysning, hvori Grl.s § 79 har stillet Sagen, forlængst bragt til Klarhed i Hovedsagen, om end Grændserne mellem de forskjellige Omraader paa flere Punkter have været og ere Gjenstande for Tvist. Den samme Opfatning har ogsaa begyndt at gjøre sig gjældende i fremmed statsretlig Litteratur [1]).

Grændserne mellem lovgivende og udøvende Myndighed falde ikke sammen med Grændserne mellem Kongens Magt og Storthingets.

Som allerede før udviklet, har Storthinget gjennem sin Raadighed over Statsformuen en Andeel i den udøvende Magt. Paa den anden Side har Kongen ikke blot den udøvende Magt, men ogsaa visse Slags Myndighed, som nærmest er at henføre til den lovgivende.

Dertil hører det suspensive Veto, han har til Storthingets Lovbeslutninger, og hans Ret til at give provisoriske Anordninger. Paa Grændsen mellem den lovgivende og udøvende Magt staaer endvidere Dispensationsmyndigheden.

Disse Myndigheder, samt hvad dermed staaer i Forbindelse, skal omhandles i de nærmest følgende Capitler.

---

[1]) Aucoc, Conférences sur l'administration et le droit administratif I, No. 23; Saint Girons, Essai sur la séparation des pouvoirs, Side 3, jfr. O. Majer, Französisches Verwaltungzrecht, Side 2—3 og Jellinek, Gesetz und Verordnung Side 98—99.

Capitel 37.

Loves Istandbringelse.

§ 1. Om Fremsættelsen af Lovforslag og deres Behandling i Storthinget er handlet ovenfor i Cap. 31, §§ 3 og 21—35.

For at blive Lov tiltrænger et af Storthinget bifaldt Lovforslag i Almindelighed Sanction af Kongen[1]). Bestem-

---

[1]) Den Sanctionsret, som Kongen i fremmede Lande har til Nationalrepræsentationens Lovbeslutninger, er af meget forskjellig Betydning. Efter engelsk Statsret har Kongen fra gammel Tid været den egentlige Lovgiver, men Love kan han kun give med Samtykke af begge Parliamentshuse, og saaledes stiller Tingen sig endnu. Kongen negter vistnok aldrig nu sit Samtykke til en Lov, som disse have vedtaget, men om han gjorde det, vilde Loven ikke være istandbragt og af Domstolene blive negtet Gyldighed, Dicey the Law of the Constitution, Side 26. I de tydske Monarkier har Fyrsten ogsaa været anseet som den egentlige Lovgiver, selv hvor en Nationalrepræsentations Samtykke var nødvendig til Lovens Istandbringelse. Forholdet mellem disse den lovgivende Magts tvende Factorer forklares af Laband, Staatsrecht, anden Udgave, I, 514—520, jvfr. Jellinek, Gesetz und Verordnung, Side 314—320, saaledes at det er Nationalrepræsentationen, som endeligen fastsætter Lovens Text, men at det er Monarken, som gjennem sin Sanction befaler, at denne Text skal gjælde som Lov. Denne Theori har imidlertid stødt paa megen Modstand, idet mange Forfattere hævde, at Nationalrepræsentationens Beslutning ikke blot er en Udtalelse om, hvorledes Loven i Tilfælde af, at den udkommer, bør lyde, men ogsaa et Forlangende om, at en Lov af saadant Indhold udfærdiges. Om en Theori som Labands kan der selvfølgelig ikke være Tale i vor Statsret. Denne har sin Rod i en ganske modsat Opfatning af den lovgivende Magts Kilde, som navnlig Montesquieu gjorde gjældende. Efter hans Lære er Nationalrepræsentationen den egentlige Lovgiver, men til dens Lovbeslutninger bør Kongens Samtykke indhentes, fordi det vilde være urimeligt og skadeligt at tvinge den udøvende Magt til at iværksætte Love, den misbilliger. Den exekutive Magts Chef skulde altsaa have, hvad man kalder et Veto. Denne Synsmaade antoges vel i Nordamerika og den franske Constitution af 1791, men kun med den væsentlige Begrændsning, at Nødvendigheden af den udøvende Magts Samtykke bortfaldt, saafremt Nationalrepræsentationen gjentog den forkastede Lovbeslutning, i Nord-

melserne herom findes i Grundlovens §§ 77—79, af hvilke den første nu, efter de Forandringer den undergik ved Grls.best. af 6 Juli 1891, lyder saaledes: Naar en af Odelsthinget foreslaaet Beslutning er bifaldt af Lagthinget eller det samlede Storthing, sendes den til Kongen, om han er tilstede, eller, i andet Fald, til den norske Regjering med Anmodning om at erholde Kongens Sanction», Grl.s § 77.

Til og med 1891 skulde Oversendelsen skee ved en Deputation af Storthingets Medlemmer.

Ordene «en af Odelsthinget foreslaaet Beslutning» ere i Overeensstemmelse med Udtryksmaaden i § 76 («Naar et Forslag fra Odelsthinget tre Gange har været Lagthinget forelagt osv.») blevne forstaaede saaledes, at de omfatte enhver af Odelsthinget fattet Beslutning, selv om den indeholder en uforandret Antagelse af en kongelig Proposition. Kongen har altsaa her en constitutionel Adgang til at negte Sanction ogsaa paa de Beslutninger, Storthinget har fattet efter Forslag fra ham. Dette stemmer med de fleste andre Landes Forfatningslove [1]).

§ 2. «Billiger Kongen Beslutningen, forsyner han den med sin Underskrift, hvorved den vorder Lov», Grl.s § 78. Den skal da udfærdiges i Kongens Navn, under Rigets Segl og i de Udtryk, § 81 bestemmer. Disse vise, hvad der forøvrigt forstaaes af sig selv, at Beslutningen maa antages i sin Heelhed, uden Forbehold eller Betingelser.

---

amerika i samme Session med to Trediedeles Fleertal i hvert Huus, i Frankrige i de to paafølgende Valgperioder, om end kun med simpelt Fleertal. Dette Kongens Veto kalder den nævnte franske Constitution suspensivt. Jvfr. Betænkn. fra det jur. Fak., Storth. Forh. 1881, S. No. 20, Afsnit I.

[1]) Zöepfl, deutsches Staatsrecht, § 373 No. III; den belgiske Grl. § 69, den hollandske §§ 114 og 115; Holcks danske Statsforfatningsrecht, I, 192; Casanova, del diritto constituzionale, II, 100—101. I Sverige gjelder den modsatte Regel, Regj.-Formens §§ 82 og 87. I England kan Spørgsmaalet ikke opkomme, da Kongen ingen egentlig Forslagsret har.

Vil Kongen sanctionere Beslutningen, saa maa det skee, inden Storthinget hæves. Alle de Beslutninger, som ikke inden dette Tidspunct blive udtrykkelig antagne af Kongen, ansees af ham forkastede, Grl.s § 80 [1]). Forsømmer den Statsraad, under hvis Departement Sagen henhører, at foredrage den i rette Tid, straffes han efter Ansvarlighedslovens § 1 f ubetinget med Embedsfortabelse.

I enkelte Stater, hvor Kongen har absolut Veto uden at være bunden til at meddele Sanction inden en vis Frist, tillades det ham at udsætte den af ham sanctionerede Lovs Bekjendtgjørelse, saaledes at den ikke strax kommer til at træde i Kraft [2]). Nogen saadan Ret tilkommer ham ei hos os.

§ 3. Billiger Kongen ikke Beslutningen, skal han efter Grl.s § 78 sende den tilbage til Odelsthinget med den Erklæring, at han ikke for Tiden finder det tjenligt at sanctionere den. Ved Rsl. 13 Aug. 1833 er hvert Departement for sit Vedkommende bemyndiget til at give Odelsthinget Underretning herom. Beslutningen maa i dette Tilfælde ikke mere af det da samlede Storthing forelægges Kongen. Bestemmelsen indeholder intet Forbud mod, at Kongen for dette Storthing fremsætter Proposition til en anden Beslutning om

---

1) Den samme Regel gjælder i England og de fleste tydske Stater, Zöepfl § 373, No. X. Efter den svenske Regj.-Form, § 27, Mom. 1, og den danske Grundlov af 1866, § 24, No. 3, er det tidsnok, at Sanctionen meddeles, inden næste Rigsdag kommer sammen. Efter den hollandske Grundlovs § 114 maa Kongen meddele sin Beslutning snarest muligt, efter den portugisiske Grl., § 59, inden en Maaned, efterat Lovbeslutningen er ham oversendt. De franske Grundlove af 1814 og 1830, den belgiske, den italienske og den preussiske fastsætte ingen Frist, inden hvilken Sanctionen maa være meddeelt. I Frankrige forstodes dette saaledes, at den kunde meddeles naarsomhelst. Samme Mening forfægtes i Italien, Casanova, Diritto constituzionale, II, 101—103, og antages, som det synes, i Belgien, Thonissen, Const. Belge annoté, No. 311. I Preussen antages det derimod, at Sanctionen maa meddeles, inden næste Rigsdag kommer sammen, Rønne, Preussisches Staats recht, § 46 No. 41 og § 48 No. 1, eller i alt Fald inden en ny Landdag er valgt, G. Meyer, Staatsrecht, § 58, Noterne 15 og 16.

2) Zoepfl, Deutsches Staatsrecht § 373, § 12; Rønne, Preussisches Staatsrecht, § 48, No. 1.

samme Gjenstand. Billiges denne Forstaaelse, saa kan det heller ikke være Storthinget formeent af egen Drift at tage Sagen under Behandling, fatte en ny, fra den forrige mere eller mindre afvigende Beslutning og anmode Kongen om at sanctionere denne.

§ 4. Gjentager næste ordentlige Storthing Beslutningen, kan Kongen ogsaa denne Gang med fuld Virkning negte den Sanction. Hvis Beslutningen endnu en Gang gjentages, kan den derimod under visse Betingelser blive Lov uden Sanction. Betingelserne ere ifølge § 79, saaledes som denne lyder efter Grundlovsforandringen af 24de April 1869:

a) At den oprindelige Beslutning uforandret gjentages. Dette kan alene forstaaes paa den Maade, at ingensomhelst Forandring, vigtig eller uvigtig, maa have fundet Sted.

b) At det er ordentlige, ikke overordentlige Storthing, der have fattet de tre Beslutninger.

c) At ethvert af disse ordentlige Storthing er udgaaet af særskilt Valg. Denne Betingelse har til Hensigt at forebygge, at nogen Lov skal blive fremtvungen, uden at Vælgerne to Gange have havt Anledning til at tage Spørgsmaalet under Overveielse.

d) At der saavel mellem det første og det andet som mellem dette og det tredie af disse Storthing har været afholdt mindst to ordentlige Storthing. Repræsentationen skal altsaa have idetmindste henved tre Aars Betænkningstid mellem hver Gang.

e) At intet Storthing i Mellemtiden mellem den første og sidste Antagelse har fattet nogen afvigende Beslutning om Sagen. Afvigende fra den forrige maa enhver ny Beslutning siges at være, naar den for nogen Deel vilde træde i Stedet for den forrige, hvis Kongen først havde sanctioneret denne og derpaa den nye[1]). Bliver Forslaget om at gjentage

[1]) Saaledes var Loven af 17 April 1880 om Beskatning af fast Eiendom i Christiania til Hinder for, at den af Storthinget i 1879 fattede Beslutning til Lov om Communalskattevæsenet i Kjøbstæderne kunde blive Lov inden 1888 uden kongelig Sanction, jvfr. Storth. Forh. 1882, VI, Indst. O. III, Side 37—38. Spørgsmaalet var dog Gjenstand for Meningsforskjel.

den i en foregaaende Valgperiode fattede Lovbeslutning simpelthen forkastet, uden at nogen ny sættes i dennes Sted, saa kan det samme Storthing i en senere Session med Virkning efter § 79 gjentage Lovbeslutningen uforandret. Dette er ubestrideligt, hvis Forslaget om den uforandrede Gjentagelse første Gang blev bifaldt i Odelsthinget og i det samlede Storthing fik over Halvdelen, skjønt ikke fulde to Trediedele af Stemmerne for sig. Det er indlysende, at i saa Fald ingensomhelst Beslutning er kommen istand. Anderledes kan Spørgsmaalet heller ikke besvares, hvis Odelsthingets Fleertal strax har henlagt Forslaget.

Efter Paragraphens oprindelige Affatning var det gjort til udtrykkelig Betingelse for dens Anvendelighed, at Sagen var «drøftet» paa det Storthing, som sidste Gang antog Beslutningen. Men dette Udtryk blev udeladt i Grl.sbesl. af 24de April 1869. Denne har tillige gjort det utvivlsomt, at sidste Gjentagelse har den i § 79 omhandlede Virkning, selv om Beslutningen er bleven forkastet af Lagthinget og først istandbragt derved, at den overensstemmende med § 76 har opnaaet to Trediedele af Stemmerne i det samlede Storthing.

§ 5. For at Beslutningen skal kunne blive Lov uden Sanction, kræver Grl.s § 79 desuden, at Storthinget ved dens Forelæggelse for Kongen skal ledsage den med en Begjæring om, «at Hans Majestæt ikke vil negte en Beslutning sin Sanction, som Storthinget efter det modneste Overlæg anseer for gavnlig».

Forskriften kan forstaaes saaledes, at det Storthing, som tredie Gang har fattet Beslutningen, efter Forgodtbefindende kan undlade at fremkomme med en saadan Begjæring og derved sætte Kongen istand til med Virkning at negte Sanction. Denne Fortolkning stemmer bedst med Ordene i § 79. Der vilde heller intet urimeligt være i, at Grundloven havde villet forbeholde Storthinget en saadan Frihed. Fortolkningen leder imidlertid til practiske Vanskeligheder. Den fremkalder nemlig Spørgsmaal om, hvorledes den omhandlede Begjæring skal vedtages, om dette skal skee af det samlede Storthing med simpel Pluralitet, eller af Odelsthinget og Lagthinget, samt om Sagen, hvis disse blive uenige, skal fore-

læ
gges det samlede Storthing for at forsøge, om det kan opnaa to Trediedele af dettes Stemmer. Mod enhver af disse Fremgangsmaader kan der gjøres Indvendinger.

Det er formodentlig denne Omstændighed, der har bevirket, at, som det synes, Storthinget i 1821 og ganske vist Storthinget i 1842 antog, at den i § 79 omhandlede Begjæring skulde rettes til Kongen i ethvert Tilfælde, hvor de øvrige Betingelser for Paragraphens Anvendelighed ere forhaanden. Storthinget behøver altsaa ikke at fatte nogen særskilt Beslutning om, at Begjæringen skal skee i de Udtryk, § 79 benytter, hvorimod det bliver Pligt for Afdelingernes Præsidenter (Regl. § 47) i saa Henseende at iagttage Grundlovens Forskrift [1]). Noget Skaar i Storthingets Handlefrihed skeer egentlig ikke herigjennem. Vil Storthinget vel i selve Sagen holde fast ved de foregaaende Beslutninger, men dog ikke benytte sin Ret efter § 79, saa kan det naa sin Hensigt ved en ubetydelig Redactionsforandring. Dette er vistnok en af Grundene til, at Paragraphen kræver fuldstændig Identitet imellem Beslutningerne.

§ 6. I Forbindelse med Læren om Loves Sanction staaer Spørgsmaalet om, fra hvilket Tidspunkt en Lov bliver til [2]). Adskillige nyere Forfatninger have udtrykkelig fastsat, at ingen Lov gjælder, før den er bekjendtgjort, see Grundloven for Belgien § 129, for Preussen § 106, for det tydske Rige § 2. I den Skikkelse, hvori vor Grl.s § 97 først vedtoges af Rigsforsamlingen, indeholdt den en saadan Regel, men denne udelodes af Redactionscomiteen, muligens fordi det antoges ufornødent at udtale den. I den tydske Ret er nemlig Sætningen anseet som en Selvfølge. En ny Lov tjener i Almindelighed som Rettesnor ikke blot for dem, som have deeltaget i dens Istandbringelse, men ogsaa for andre. Og disse kunne fornuftigviis ikke være forpligtede til at følge den, førend den er bragt til deres Kundskab, eller der er aabnet

---

[1]) Storth. Forh. 1821, Mai, Side 715; 1842, Juni, Side 392 og 451—452; Juli No 2, Side 2—6 og 81—82 samt Storth. Efterr. 1842, Side 180—193.

[2]) Aubert, Norske Retskilder, 277—289.

alle og enhver tilstrækkelig Adgang til at gjøre sig bekjendt med den. De nyere tydske Retslærere pleie derfor endog at erklære Bekjendtgjørelsen for en nødvendig Bestanddeel af Lovens Tilblivelse [1]). I Overeensstemmelse hermed antages det da ogsaa, at Kongen kan tilbagekalde sin Sanction, saalænge Bekjendtgjørelsen ikke har fundet Sted [2]).

Den Sætning, at Bekjendtgjørelsen hører med til Lovens Tilblivelse, er imidlertid efter vor Grundlov ganske urigtig. Den allerede paa Grundlovens Tid udenfor Tydskland almindelige og navnlig i den franske Statsret udviklede Lære skjelnede mellem en Lovs Stadfæstelse af Kongen (Sanction), dens Udfærdigelse (Promulgation) og dens Bekjendtgjørelse (Publication).

Denne Adskillelse findes i Constitutionen af 3 Sept. 1791, der lod Sanctionen og Promulgationen fremtræde som tvende endog i Formen forskjellige Handlinger. Den første, der omhandles i Titel III, Capitel III, Section II [3]), indeholdt blot Bifald til den af Nationalrepræsentationen besluttede Lovtext. Den anden, der omhandles i Titel III, Capitel IV, Section I, indeholdt derimod en høitidelig Erklæring om, at og i hvilke Ord Loven var vedtagen, samt en Befaling om, at den skulde bekjendtgjøres [4]). Denne Forskjel bibeholdtes

---

1) Wächter, Würtembergisches Privatrecht, II, 24—25; Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie, I, § 48 No. 2; Unger, System des Østerreichischen Privatrechts, § 3; Schulze, das Preussische Staatsrecht, II, 222; Laband, das Staatsrecht des deutschen Reiches, II, 22.

2) See ovenfor Cap. 21, § 5.

3) Sanctionen skulde afgives i følgende Udtryk: «Kongen samtykker og vil lade Beslutningen iværksætte».

4) Promulgationen skulde finde Sted i følgende Udtryk: «N. N., af Guds Naade og ifølge Statens Grundlov de Franskes Konge, til alle nu og herefter vor Hilsen. Nationalforsamlingen har besluttet og vi ville og befale, som følger (her indføres en bogstavelig Gjenpart af Beslutningen uden nogen Forandring). Vi byde og befale Styrelser og Domstole at lade denne Lov indføre i deres Protokoller, lade den læse, bekjendtgjøre og opslaa i deres Departementer

i det væsentlige, naar og saalænge Frankrige var Monarki, jvfr. Code Napoleon, Art. 1, dog saaledes, at Sanctionen og Promulgationen ifølge Grundlovene af 1814 og 1830 vare slaaede sammen til een Handling [1]). Ligeledes i Belgien, see Lov af 28 Febr. 1845. I begge Lande er det opstillet som Regel, at Sanctionen ikke kan tages tilbage, efter at Promulgationen har fundet Sted [2]). Først ved denne bliver Loven forbindende.

Ogsaa vor Grundlov har skjelnet mellem Loves Sanction, Udfærdigelse og Bekjendtgjørelse. Den siger nemlig i § 78:

«Billiger Kongen Beslutningen, forsyner «han den med sin Underskrift, hvorved den vor«der Lov.

og i § 81:

«Alle Love udfærdiges i det norske Sprog og «(de i § 79 undtagne) i Kongens Navn, under Nor«ges Riges Segl, og i følgende Udtryk: Vi N. N. «gjøre vitterlig: at Os er bleven forelagt Stor«thingets Beslutning, af Dato saalydende: (her «følger Beslutningen), thi have Vi antaget og be«kræftet, ligesom Vi herved antage og bekræfte «samme som Lov under Vor Haand og Rigets «Segl».

Det vilde maaskee ikke være ganske uforeneligt med Grundloven, om Kongen, naar han sanctionerede en Lov, foruden at underskrive selve det fra Storthinget oversendte

---

og Jurisdictionskredse samt iværksætte den som Lov for Riget. Til Bekræftelse have vi underskrevet dette Document og forsynet det med Statens Segl».

[1]) Udførlig Fremstilling af den hele Lære findes for Frankrige hos Mailher de Chassat, traité de la rétroactivité des lois, første Afsnit, jvfr. for Belgien Thonisen, Const. annotée, tredie Udgave, Side 224; Laband, Staatsrecht, anden Udgave II, 522—531. G. Meyer lærer, at Promulgationen ikke har anden Betydning, end at Loven skal bekjendtgjøres, see hans Afhandling i Hirths Annalen des deutschen Reiches 1878, 372 ff.

[2]) Mailher de Chassat, I, 64; Laurent, droit civil, I, 52—54.

Document, tillige udstedte et andet i Overeensstemmelse med § 81 affattet, som da ogsaa maatte forsynes med hans Underskrift. Men det er klart, for det første, at Kongen maa have bragt Spørgsmaalet om, hvorvidt Lovbeslutningen er istandbragt i grundlovmæssig Form, paa det Rene, før han sanctionerer den, dernæst, at Kongen ikke har Ret til at udsætte Udfærdigelsen af den sanctionerede Lov, og at altsaa Sanctionen og Udfærdigelsen maa foregaa samtidigt. Rimeligviis har Grundloven derved villet slaa dem sammen til een Handling. Saaledes forstaaes den i Praxis. Efter den brugelige Fremgangsmaade bliver det af Storthinget Kongen oversendte Dokument, som indeholder Lovbeslutningen, forsynet med den i § 81 paabudne Indledning og Efterskrift, ifølge § 78 med Kongens Underskrift og ifølge § 31 med Statsministerens Contrasignatur.

Beslutningen «vorder herved Lov». Dette Udtryk kan vistnok ikke forstaaes saaledes, at den nødvendigen træder i Kraft strax. Tidspunktet herfor maa den lovgivende Magt kunne udsætte, saa langt den finder det hensigtsmæssigt. Men paa den anden Side er det klart, at Loven ved sin Sanction og den dermed forbundne Udfærdigelse er bleven fuldstændigen til, saa at den da ikke mere kan tilbagekaldes. For at ophøre at være til, maa den ophæves ved ny Lov.

§ 7. Har Storthinget fattet en Beslutning, som ifølge Grl.s § 79 vorder Lov uden kongelig Sanction, saa opstaaer det Spørgsmaal, fra hvilket Tidspunkt Loven kan ansees endelig istandbragt. Dette kan ikke være den Dag, da Lagthinget eller det samlede Storthing endelig vedtog Beslutningen, thi denne skal efter § 79 ikke destomindre forelægges Kongen med Begjæring om Sanction, og hvis Begjæringen imødekommes, saa er det klart, at Loven først er istandbragt paa den Dag, Sanctionen og Udfærdigelsen finder Sted. Sanctionerer ikke Kongen Lovbeslutningen, saa maa den ansees endelig istandbragt i det Øieblik, da Kongen tilkjendegiver dette for Storthinget, see ovenfor Cap. 21, § 5, eller hvis ingen saadan Tilkjendegivelse skeer, i det Øieblik, da han hæver Storthinget. Loven trænger ogsaa i disse Tilfælde til en Udfærdigelse. Dette flyder med Bestemt-

hed af Grl.s § 81. Og Hensigten med denne Forskrift kan kun være, at Udfærdigelsen skal være en Betingelse for, at Loven kan træde i Kraft. Udfærdigelsen tilkommer ikke Storthinget. Dette fremgaaer deraf, at Storthinget er ude af Stand til at foretage den, saafremt Kongen, først naar han hæver det, tilkjendegiver, at han ikke vil sanctionere Beslutningen. Handlingen tilhører efter sit Væsen den udøvende Magt. Dette erkjendes ogsaa i den nuværende franske Republiks Grundlov af 16de Juli 1875, § 7, som, uagtet den ikke tillægger Præsidenten nogen Sanctionsret og uagtet den, gjør Udfærdigelsen til Vilkaar for, at Loven træder i Kraft, dog overdrager Udførelsen til ham [1]). Ligeledes i det tydske Riges Grundlov § 5, jfr. § 17.

Storthinget er ogsaa gjentagne Gange gaaet ud fra, at Skattebeslutninger, uagtet de efter dets Mening ikke behøve kongelig Sanction, maa meddeles Regjeringen, for at Kongen kan befale dem tagne til Følge.

Da Udfærdigelsen ikke er en Deel af den lovgivende, men af den udøvende Myndighed, er det Kongens Pligt uopholdeligen at foretage den, saasnart Loven eller Skattebeslutningen er grundlovmæssigen istandbragt. Enhver Udsættelse hermed paadrager vedkommende Statsraadsmedlemmer Ansvar efter Loven af 7 Juli 1828, § 1 [2]).

§ 8. At Kongens Veto kun er suspensivt, har intet Sidestykke i andre Monarkiers nu bestaaende Grundlove. Kong Carl Johan kunde heller aldrig forsone sig med denne Bestemmelse og søgte næsten gjennem hele sin Regjering at formaa Storthinget til at gjøre det absolut. Hans Forslag herom bleve i Storthingene altid eenstemmigen for-

---

[1]) Jfr. Ducrocq, droit administratif, §§ 19—21 samt Lebon, Frankriges Statsret, i Marqvardsens Handbuch, Side 49.

[2]) Hvorvidt Keiseren kan nægte at udfærdige Love, som efter hans Anskuelse enten stride mod Rigets Grundlov eller ere istandbragte med Tilsidesættelse af en grundlovsbestemt Form, er et i Tydskland omtvistet Spørgsmaal, see Laband, Staatsrecht, I, 549—551; G. Meyer, Staatsrecht, Side 469, A. Colbow i Archiv für öff. Recht, V, 73—112.

kastede. De fandt ogsaa udenfor dette saare liden Sympathi. Som Constitutionscomiteen i 1824 udtalte, maatte allerede Unionsforholdet til Sverige gjøre det betænkeligt at hæve § 79 [1]).

Kongen har, især i ældre Tider benyttet sit Veto i temmelig stor Udstrækning [2]). Det kan neppe siges, at Anvendelsen af det kongelige Veto i Almindelighed vakte nogen Uvillie. Navnlig maa det anerkjendes, at Storthinget i lang Tid viste et priisværdigt Maadehold i Brugen af sin Ret efter Grl.s § 79. Indtil 1882 var der kun istandbragt to Beslutninger paa saadan Maade, at de vilde være blevne Love uden Sanction, hvilken dog i begge Tilfælde meddeeltes. Her sigtes til Adelsloven af 1 Aug. 1821 og Loven af 27 Juli 1842 om Frihed til at holde gudelige Forsamlinger. Senere skeede det samme med Loven af 19 Juni 1882 om Salg af Embedsgaarde og 30 Juni 1884 om Lensmænds Ansættelse, hvilke ligeledes erholdt Sanction. Antallet af de Tilfælde, i hvilke Storthinget første Gang har gjentaget en Beslutning uforandret og altsaa givet tilkjende, at det tænkte paa at bruge § 79, er ikke mere end 15 eller omtrent 12 pCt. af det hele Antal Beslutninger, Kongen har negtet Sanction. Men begge Statsmagter handle selvfølgelig med fuld Bevidsthed om den store Myndighed, Paragraphen lægger i Repræsentationens Haand. Vistnok er det ikke uden Exempler, at Storthinget, naar Kongen tvende Gange har forkastet samme Lovbeslutning, undlader at gjentage denne. Men paa et saadant Omslag i Stemningen kan Kongen kun regne i de allersjeldneste Tilfælde, med mindre han søger at imødekomme Storthingets gjennem disse Beslutninger udtrykte Ønsker og altsaa fremsætter Lovforslag, der saavidt muligt slutte sig til deres Hovedtanke.

---

[1]) Storth. Forh. 1824, Mai, Side 107—108.

[2]) Defensorernes Udtog af Documentation til Realitetsproceduren i Rigsretssagen 1883—1884, fjerde Hefte, indeholder udførlige Oplysninger herom. Af de i Tidsrummet 1815—1882 Kongen til Sanction forelagte 1101 Lovbeslutninger bleve 138 eller 12½ pCt. negtede Sanction.

Den skjønsomme Anvendelse af det suspensive Veto var et af de Midler, hvorigjennem der i nogen Grad bødedes paa Mangelen af et virkeligt Førstekammer. Efterat Statsraadets Medlemmer have faaet Adgang til Storthingets Forhandlinger, er ingen Lovbeslutning negtet Sanction, selv om den har indeholdt Bestemmelser, mod hvilke Regjeringen havde ytret sig. At Sanctionsretten skulde være bleven ganske uanvendelig, er dog mere, end man endnu tør sige[1]).

§ 9. At Storthingets Beslutninger kunne blive Love uden kongelig Sanction, kan friste det til at forsøge gjennem Lovbeslutninger at gjøre Indgreb i Kongens constitutionelle Rettigheder. Hans eneste Værn herimod ligger i Grundloven. Naturligviis kan ingen Bestemmelse, som virkelig lider af en saadan Feil, skaffes Gyldighed ved Gjentagelse efter § 79. Det er derfor nødvendigt at bringe disse Rettigheders Indhold og de deraf flydende Inskrænkninger i Lovgivningens Magtomraade til den størst mulige Klarhed. Herved fremkaldes Undersøgelser, som ere ukjendte eller dog af mindre Betydning i andre Monarkiers Statsret. Grundloven efterlader imidlertid med Hensyn til flere herhenhørende Gjenstande adskillige Tvivl, og deraf er opkommet Tvistigheder, som ere eiendommelige for vort Statsliv. Disse Tvistigheder ere altid forbundne med Ulemper og kunne undertiden synes at dreie sig om Smaating, men lade sig neppe undgaa, saafremt Grundlovens Magtfordeling virkelig skal opretholdes. De have i ethvert Fald den Interesse, at de tvinge til den størst mulige Nøiagtighed i Udviklingen af de mange og vigtige statsretlige Kategorier, om hvilke der her bliver Spørgsmaal. Efter den gjennemgribende Forandring, vort Statsliv er undergaaet ved Statsraadernes Deeltagelse i Storthinget, er det vistnok meget muligt, at mange af disse Spørgsmaal ville forsvinde. Men heller ikke dette er noget, som kan siges med fuld Sikkerhed. I alt Fald i England har det viist

[1]) I 1887 erklærede Statsministeren i Odelsthinget, at Regjeringen ikke vilde kunne andrage om Sanction paa en Lovbeslutning, der indførte Forholdstalsvalgmaaden ved Valg paa Communalbestyrelsens Medlemmer, Odelsth. Tid. 1887, Side 346.

sig, at Ministeriet, uagtet udgaaet af Underhusets Fleertal og afhængigt af dette, er baade tilbøieligt og istand til at værne om Regjeringens constitutionelle Rettigheder [1]). Dette beroer paa, hvorvidt Ministrene formaa at hævde sin Stilling som Fleertallets Ledere eller maa nøie sig med at være dets Tjenere.

Capitel 38.

Kongens provisoriske Anordningsmyndighed.

§ 1. Grundlovens § 17 lyder: «Kongen kan give og ophæve Anordninger, der angaa Handel, Told, Næringsveie og Politi; dog maa de ikke stride mod Constitutionen og de (saaledes som efterfølgende §§ 77, 78 og 79 bestemme) af Storthinget givne Love. De gjælde provisorisk til næste Storthing.» [2])

---

[1]) Bryce, American Commonwealth, Cap. 21, nævner i en Note et slaaende Bevis herpaa. I 1886 fremkom der i Underhuset et Forslag om, at Kongen ei maa afslutte nogen Tractat uden forudgaaende Samtykke af Parliamentet. Dette Forslag stødte paa stærk Modstand ikke blot hos Ministeriet Gladstone, men ogsaa hos Oppositionens Ledere, der forudsaa, at de i sin Tid vilde blive Ministre, og saaledes havde Interesse af, at Regjeringens Myndighed ei blev utilbørligen indskrænket. I samme Parliamentssession lykkedes det ogsaa Regjeringen at standse et Forsøg paa at omgaa den Regel i Forretningsordenen, hvorefter ingen Bevilgning af Udgitter maa finde Sted efter privat Forslag, see ovenfor, Cap. 34, § 2.

[2]) Jvfr. det juridiske Fakultets Betænkning i Storth. Forh. 1881, II, S. No 20, Side 22—23.

Denne Forskrift har sin Kilde i det Adler-Falsenske Udkast § 137[1]), men intet ligefremt Forbillede i de fremmede Constitutioner, der tjente vor Grundlov til Veiledning. Den franske Constitution af 1791, Titel III, Cap. III, Sect. 1, § 6 negtede udtrykkelig Kongen al provisorisk Anordningsmyndighed. Den svenske Regjeringsforms § 87 indrømmer ham en meget større Ret, nemlig fuld, af Rigsdagen uafhængig Lovgivningsmyndighed angaaende Rigets Huusholdning og alle almeennyttige Indretninger. Derimod have de senere istandbragte Grundlove for Danmark, § 25, Preussen, § 63, Østerrige af 21 Dec. 1867 (No. 141), § 4 og mange mindre tydske Stater tillagt Monarken en provisorisk Anordningsmyndighed, men under nærmere Bestemmelser, der i væsentlige Henseender afvige fra vor Grl.s § 17.[2]).

De fleste nu bestaaende Forfatninger tillægge ikke Kongen nogen saadan Ret. I England har man seet enkelte Exempler paa, at Kongen med Overskridelse af sin constitutionelle Myndighed i Nødsfald træffer de af Samfundets Tarv paakrævede Foranstaltninger, men Forudsætningen er, at disse bagefter godkjendes af Parliamentet ved en Indemnitetsact[3]). Nogen provisorisk Anordningsmyndighed har derimod ikke Kongen efter selve Forfatningen. Man er imidlertid begyndt at hjælpe sig ved i særlige Tilfælde gjennem Lov at bemyndige Kongen til at ordne visse Gjenstande under det Forbehold, at den med Hjemmel heraf givne Anordning skal tilbagekaldes, saafremt begge Parliamentshuse forlange det i Adresse til Kronen. Lignende Fremgangsmaade bruges i Holland, dog saaledes, at Forbeholdet her gaaer ud paa, at Anordningen træder ud af Kraft, hvis den ikke inden en vis

---

[1]) Tanken tilhører oprindelig Christian Frederik, see Y. Nielsen, Bidrag til Norges Historie i 1814, I. 78 og 85.

[2]) G. Meyer. Staatsrecht, § 161.

[3]) Stubbs Constitutional History of England, II, 587; Homersham Cox, Institutions, Side 20—30; Anson Law and Custom of the Constitution, I, Side 264. Naar det undertiden siges, at Regjeringen i 1847, 1857 og 1866 suspenderede Peels Bankact, er dette ikke nøiagtigt. Hvad der skeede, var, at Regjeringen tilkjendegav

Tidsfrist er afløst af en Lov [1]). I det tydske Rige har Lovgivningen i mange Tilfælde meddeelt Regjeringen Ret til at udstede provisoriske Anordninger, snart under een, snart under en anden Resolutivbetingelse, f. Ex. saaledes, at Anordningen skal træde ud af Kraft, hvis næste Rigsdag negter at stadfæste den, eller i Virkeligheden ikke stadfæster den, eller naar Rigsdagen forlanger, at den skal tilbagekaldes [2]).

§ 2. I Danmarks, Preussens og Østerriges Grundlove er det udtrykkelig sagt, at provisoriske Anordninger kun maa gives, naar Nationalrepræsentationen ei er samlet. Nogen saadan Bestemmelse findes ikke i vor Grundlov. I dette Stykke er der dog ingen virkelig Uovereensstemmelse mellem den og hine fremmede. Thi saavel Sagens Natur som Slutningsbestemmelsen i Grl.s § 17, at de provisoriske Anordninger kun gjælde til næste Storthing, medfører, at den herombandlede Myndighed ei kan udøves, naar et Storthing, være sig ordentligt eller overordentligt, er i Virksomhed. At dette var Grundlovsforfatternes Mening, fremgaaer ubestrideligt af § 82 i Grundloven af 17de Mai.

§ 3. Derimod er der en virkelig Forskjel imellem vor Grundlov paa den ene Side, den danske, østerrigske og preussiske paa den anden, idet disse foreskrive, at Kongen kun maa give provisoriske Anordninger «i særdeles paatrængende Tilfælde». Nogen saadan Betingelse findes ikke og kan ikke ved Fortolkning indlægges i vor Grundlov. Den fandtes nemlig i det Adler-Falsenske Udkasts § 137, og naar Grundloven da ikke optog den, har det sandsynligviis været med beraad Hu og i Betragtning af, at Storthinget ei skulde samles hyppigere end hvert tredie Aar. Kongen har oftere og upaatalt givet provisoriske Anordninger, uden at der har

---

Bankdirectionen, at hvis denne udstedte et større Sedlebeløb end Peels Act tillod, saa vilde Regjeringen foreslaa Parliamentet at godkjende dens Handlemaade.

[1]) De Hartog, Nederlandenes Statsret i Marqvardsens Handbuch Side 48.

[2]) Laband, Staatsrecht, I, 280—281.

været uopsættelig Nødvendighed tilstede[1]). I det hele taget har han dog kun gjort sparsomt Brug af sin heromhandlede Ret.

§ 4. Omvendt er Kongens provisoriske Anordningsmyndighed efter vor Grundlov undergiven tvende Indskrænkninger, som intet Sidestykke har i de tre omtalte fremmede Forfatninger. Ifølge disse kan Kongen give provisoriske Anordninger angaaende hvilkensomhelst Gjenstand, og paa denne Maade midlertidigt hæve eller forandre hvilkensomhelst Lov. Hos os maa provisoriske Anordninger ikke stride mod nogen af Storthinget given Lov og kunne ikke angaa andre Gjenstande end de fire i § 17 nævnte: Handel, Told, Næringsveie og Politi.

Disse Udtryk ere temmelig svævende og aabenbart lidet overveiede, noget, som især viser sig deri, at Handel nævnes ved Siden af Næringsveie, uagtet det første Begreb er heelt indbefattet i det sidste. Denne Mangel paa Omhu i Affattelsen bliver forklarlig ved Forbudet i § 17 mod at give provisoriske Anordninger, som stride mod de af Storthinget givne Love, og Lovbudet i § 94 om at istandbringe en ny almindelig Lovbog allerede paa første eller andet Storthing. Thi da denne Lovbog, som Sagens Historie viser, forudsattes at skulle omfatte den hele Retsforfatning, følgelig ogsaa Nærings- og Politilovgivningen, have Grundlovens Forfattere vistnok tænkt sig, at den provisoriske Anordningsmyndighed herigjennem vilde blive hurtigen og stærkt begrændset. Ved de omhandlede Udtryk har Grundloven sandsynligvis mindre lagt an paa at sætte denne Myndighed faste Grændser end paa at antyde dens Øiemed, nemlig i Tide at faa truffet Foranstaltninger, der kunde være ønskelige enten for Næringsveienes Fremme eller til Forebyggelse af Farer for Samfundet, alt forsaavidt skee kan uden Brud paa den nye Forfatning eller Lovgivning.

I Overeensstemmelse hermed er ogsaa Paragraphen bleven

---

[1]) Jvfr. dog Storth. Forh. 1865, IX, Protocolcomiteens Indstilling, Side 12—18.

anvendt. Saaledes blev de i Loven af 11 Septbr. 1818 om Vexler, Anfordringssedler og Anviisninger indeholdte Forskrifter oprindeligt givne ved en provisorisk Anordning af 29 Februar 1817. Den ved Lov 10 Mai 1825 antagne Bestemmelse, at ethvert norsk Skib, som klarerede Øresunds Told, skulde betales 2 Skilling pr. Læst til Consulen i Helsingør, gaves først ved prov. Anordn. af 24 Novbr. 1821. En Anordn. af 27 Mai 1837 fritog Søassuranceforeninger for Brug af stemplet Papir. Mod Grundlovmæssigheden heraf gjordes der hverken af Odelsthinset eller Protocolcomitteerne nogen Indvending. Derimod var der selvfølgelig en feilagtig Anvendelse af Myndigheden, naar Kongen ved prov. Anord. af 9 Juni 1815 gav en heel Høiesteretslov, samt en Formløshed, naar han ved prov. Anord. af 9 Febr. 1815 gav Regler om Præliminærexamen og ved prov. Anordn. af 1 Nov. 1824 tilbagekaldte en Lov om Brændevinssalg af 6 August 1824, der var udkommen som Følge af en feilagtig Expedition fra Storthingets Secretæriat.

§ 5. Af de Udtryk, ved hvilke Grl.s § 17 betegner den provisoriske Anordningsmyndigheds Gjenstande, er Ordet Politi det mindst bestemte.

Oprindelig meente man ved dette Ord hele den Mangfoldighed af Foranstaltninger, som Styrelsen i den nyere Tids civiliserede Samfund pleier at træffe, ikke for Statens høieste og vigtigste Formaal, Hævdelsen af dens Selvstændighed og Borgernes indbyrdes Rettigheder, men til Udviklingen af Samfundets Velvære i enhver Retning, hvor dette lader sig fremme gjennem særlige Forføininger fra det offentliges Side[1]). Til Politilovgivningen henregnede man altsaa de Bud, ved hvilke alskens almennyttige Institutioner, saasom Vei-, Skyds-, Post-, Havne-, Lods-, Fattig- og Medicinalvæsen osv. bleve indrettede, eller ved hvilke Næringsveiene ordnedes. Det

---

[1]) Oplysninger om Betydningen af Ordet Politi i den ældre dansknorske Ret findes hos Aubert, norske Retskilder, I, 181—190, jvfr. for Tydsklands Vedkommende Meyer, Staatsrecht, Side 527.

fremtrædende Kjendemærke ved denne Deel af Politilovgivningen var den organisatoriske Virksomhed til Fremme af Øiemed, for hvilke Staten før ikke havde draget særlig Omsorg. Senere har Sprogbrugen forandret sig saaledes, at man ved Udtrykket Politi tænker paa den Række af Foranstaltninger, gjennem hvilke Staten forbyder eller forøvrigt søger at hindre Handlinger, der vel ikke indeholde noget Brud paa den naturlige Retsorden, ikke ligefrem krænke Statens eller noget bestemt Individs Rettigheder, men dog i en eller anden Retning medføre Fare for Eiendommen, den offentlige Sikkerhed, Sædelighed, Sundhed eller Bekvemmelighed. Man taler saaledes om Fattigpolitiet, hvis Opgave det er at hindre Betleri m. v. (Fattigloven af 6 Juni 1863 Cap. VI), i Modsætning til det almindelige Fattigvæsen, der har det Formaal at understøtte trængende. Man skjelner mellem Veipolitiet, der sørger for Veifreden, og det almindelige Veivæsen, der sørger for Veienes Vedligeholdelse, see Lov 15 Sept. 1851 § 67, der lægger hiint under Fogden, dette under Veiinspectøren. Politilovgivningens Kjendemærke bliver efter denne Sprogbrug dens præventive Virksomhed, idet den griber ind i den almindelige Handlefrihed for at forebygge Farer for det almindelige Velvære. Præventive Foranstaltninger, som ikke gjøre nogen Indskrænkning i privates Handlefrihed, f. Ex. Indretninger af Brandvagt, høre derimod ikke under Begrebet Politi. Grl.s § 82 b bruger ogsaa Udtrykket P o l i t i, men i en saa eiendommelig Betydning, at den ei kan tjene til Veiledning ved Fortolkningen af § 17.

At H a n d e l og N æ r i n g s v e i e ere nævnte ved Siden af P o l i t i, medens hine Begreber efter den ældre Sprogbrug ere indbefattede under det sidste Udtryk, kunde ved første Øiekast fremstille sig som afgjørende Beviis for, at dette maa have været benyttet i sin nyere og snævrere Bemærkelse. Forsaavidt den paapegede Omstændighed kan komme i Betragtning ved Fortolkningen af en Paragraph, der ei har taget det nøiere med Valget af Ord, leder den dog snarest til det modsatte Resultat. Thi da H a n d e l er indbefattet under N æ r i n g s v e i e, faaer Affattelsen bedst Holdning, hvis

man antager, at det sidste Ord igjen indbefattes under det følgende: Politi. Hvad der taler mest for denne Mening er, at den, baade hvad Ord og Tanke angaaer, slutter sig til den bestaaende Lovgivnings Grundlag, Christian V's norske Lov. I sin Fortale erklærer nemlig Lovbogen, at den har udeladt «alt, hvad Politiet egentlig vedkommer, hvorom ingen saa stadige Love og Anordninger kunne gives, som jo efter Tidernes Leilighed en eller anden Forandring kan behøve». Og at Lovbogen hertil har regnet Lovgivningen om Næringsveiene og de almeennyttige Indretninger, viser dens eget Indhold, jvfr. Instr. for General Landøkonomi- og Commercecollegiet af 5 Dec. 1735, § 15, der betegnede dette Collegium underlagte Anliggender med Udtrykket: Politiet det ganske Land over. Noget Exempel paa en provisorisk Anordning, hvis Grundlovmæssighed kun kan forsvares ved at tillægge Ordet Politi den videre Betydning, forekommer der imidlertid ikke. Spørgsmaalet er forresten af ringe praktisk Betydning, deels fordi saagodtsom alle almeennyttige Indretninger ere omdannede ved Storthingslove, deels fordi Kongen, naar han om saadanne Indretninger vil give Forskrifter, der hverken komme i Strid med Lovgivningen eller griber ind i Borgernes Handlefrihed, i Regelen ikke behøver at ty til sin provisoriske Anordningsmyndighed, men kan udfærdige dem som almindelige Resolutioner, der gjælde, indtil de igjen blive ophævede, enten ved Lov eller ved ny Resolution [1]).

§ 6. Ved Told forstaaes enhver Afgift, der erlægges af Varer, som føres fra et Sted til et andet, hvad enten begge ligge inden Riget eller noget af dem udenfor samme. Lagdes Afgift paa noget Slags Vare, som førtes f. Ex. fra Finmarken til et andet indenrigsk Sted, vilde den, hvad Navn der end gaves den, i Grundlovens Forstand være Told. Det er saaledes med fuld constitutionel Hjemmel, Kongen har givet provisorisk Anordning om den saakaldte Indførselsconsumtion, see Anord. 28 Sept. 1816. Herved forstodes nemlig en Afgift af visse Varer, hovedsagelig Fødemidler,

---

[1]) See ovenfor Cap. 36, § 7 ff.

der fra Landdistricterne indførtes til Kjøbstæderne. I Praxis er Kongen uden Indvending fra Storthingets Side gaaet videre, idet han har anseet alle Afgifter til Statscassen, der paalægges og opkræves i Forbindelse med Tolden, saasom Skibsafgifterne, indbefattede under Grundlovens § 17, see Anordn. 7 Decbr. 1818, 5 August 1819 og 25 August 1821. De Grunde, der have foranlediget Grundlovens § 17, tale ogsaa til Fordeel herfor. Samme Hensyn lede nærmest til den Slutning, at Kongen ogsaa maatte kunne give provisoriske Anordninger angaaende lignende Afgifter til andre offentlige Casser end Statscassen og dens Underafdelinger. Forsaavidt Paalægget, saaledes som Tilfældet er med den ved L. 30 Aug. 1842 bestemte Afgift til Havnecasserne, blot danner et Tillæg til en Toldafgift, forstaaer det sig, at de provisoriske Anordninger, som Kongen giver om denne, middelbart kunne komme til at paavirke Tillægsafgiften. Hvor Afgiften derimod danner et selvstændigt Paalæg, staaer Sagen vistnok anderledes, men Spørgsmaalet herom er blevet upraktisk, eftersom alle saadanne Afgifter, der nu oppebæres af andre end Statscassen, saavidt vides, ere anordnede ved Love, givne af Storthinget.

Hvorvidt Kongen ved provisorisk Anordning kan nedsætte eller ophæve de af Storthinget paalagte Toldafgifter, vil blive omhandlet nedenfor i Capitel 41.

§ 7. De provisoriske Anordninger maa, som før sagt, «ikke stride mod Constitutionen og de (saaledes som efter«følgende §§ 77, 78 og 79 bestemme) af Storthinget givne «Love.» Herunder vilde Kongen oprindelig kun have indbefattet de Love, som vare tilblevne uden hans Sanction. Uagtet det ved Lov af 1 Juli 1816 § 3 var tilladt enhver Borger i Kjøb- og Ladestæderne at brænde Brændeviin, forbød saaledes Kongen paa Grund af Misvæxt ved Anordn. 20 Januar 1817 al Brændeviinsbrænding i Byerne indtil Udgangen af Juni Maaned samme Aar. Ved Anordn. 27 April 1825 og 27 Febr. 1826 nedsattes en heel Deel Toldafgifter under de ved Toldloven af 28 Juli 1824 bestemte Satser, og ved Anordn. 24 Mai 1825 hævedes Loven af 25

Octbr. 1815 om Norges og Sveriges indbyrdes Skibsfart og Handel. Protocolcomiteerne i 1818 og 1827 foreslog at sætte de for disse Anordninger nærmest ansvarlige kongelige Raadgivere under Tiltale for Rigsretten. Første Gang lod Odelsthinget Sagen hengaa upaatalt, anden Gang besluttedes Tiltale med det Udfald, at Rigsretten vel frifandt den anklagede Statsraad, men med det Tillæg, at den ansaa hans Forhold fremkaldt ved en efter Omstændighederne undskyldelig Misforstaaelse af Grundloven. Kongen forbeholdt sig vel i denne Anledning ved Rsl. af 17 Novbr. 1827 i almindelige Udtryk de Rettigheder, Grundloven hjemlede ham, uden Hensyn til, hvorledes Rigsretten fortolkede denne. Men der er aldrig senere udkommen nogen provisorisk Anordning, som ved Udgivelsen erkjendtes at stride imod Love istandbragte ved Storthingets Medvirkning. Tvertimod er Regjeringen senere gaaet ud fra den Forudsætning, at en saadan Fremgangsmaade vilde være grundlovstridig [1]). Dette er ogsaa klart nok, thi vel var det de kongelige Commissærer, som ved Grundlovens Revision paa det overordentlige Storthing i § 17 fik indskudt Henviisningen til §§ 77, 78 og 79, og sandsynligviis havde de derved til Hensigt kun at betegne de Love, som vare tilblevne uden Sanction, men Henviisningen omfatter ligesaavel §§ 77 og 78 som § 79, og dette maa være afgjørende.

Derimod har Grundloven forbeholdt Kongen Frihed til at forandre eller fravige Love, der er ældre end 1814. Dette fremgaaer ikke blot modsætningsviis af § 17, men ogsaa af § 94.

Hvorvidt en Bestemmelse staaer i et saadant Forhold til en af Storthinget given Lov, at den maa siges at stride mod samme, kan undertiden være vanskeligt at afgjøre, f. Ex. hvis der er Spørgsmaal om at lægge nye Baand paa Næringsveie, som ved de af Storthinget givne Love ere blevne frie. Det vilde her neppe være ubetinget rigtigt at

---

[1]) Storth. Forh. 1815—16, Juni, 1818, April, Side 424 og August, Side 32 og 346; 1827, V, 797; Brandts Repertorium I, 252—259 og Storth. Forh. 1869, V, 1, No. 39, Side 2—8; Stang, Side 554.

lade det bero paa, hvorvidt vedkommende Lov har nøiet sig med at erklære de ældre Indskrænkninger ophævede (Lov 23 Juni 1836) eller udtrykkelig sagt, at den omhandlede Bedrift skal være fri (Lov om Sagbrugsvæsenet af 26 Aug. 1854). Ligeledes kan Spørgsmaalet opkomme, naar det gjælder at paalægge Handlefriheden yderligere Baand, end en Storthingslov i samme Øiemed allerede har gjort. Almindelige Regler om, hvorledes dette og lignende Spørgsmaal skulle besvares, lade sig ikke opstille. Alt, hvad der kan siges, er, at Kongen ikke maa træffe nogen Anordning, der kommer i Strid med, hvad den af Storthinget givne Lov virkelig har tilsigtet. Det eneste Exempel paa Meningsforskjel mellem Statsmagterne om, hvorvidt en provisorisk Anordning stred mod en Storthingslov eller ei, er Anordn. 2 Mai 1868, som antog, at Bergværkslovens Bestemmelser ikke ere anvendelige paa alluviale Ertsleier og i Henhold hertil bestemte, at Guldvaskning alene maatte udøves af Grundeieren samt paa den Maade, Kongen bestemte. Odelsthinget i 1869 erklærede denne Anordning stridende imod Bergværksloven og derfor mod Grundlovens § 17 [1]).

§ 8. Provisoriske Anordninger ere virkelige Love. Der kan saaledes ved dem gives Bud, som blive bindende ikke blot for de offentlige Autoriteter, men ogsaa for private Borgere. Ellers vilde § 17 være overflødig.

Heraf følger igjen, at Kongen i sine provisoriske Anordninger kan foreskrive, hvad nødvendigt er for at fremtvinge deres Efterlevelse. Grl.s § 96, der forbyder at dømme uden efter Lov eller straffe uden efter Dom, er altsaa ikke til Hinder for, at der i provisoriske Anordninger opstilles Straffebestemmelser. Herom er der i vor constitutionelle Praxis aldrig fremkommet Tvivl.

§ 9. Dette Slags Anordninger gjælde kun til næste Storthing, medmindre Kongen forinden ophæver dem, eller de selv sætte sin Gyldighed en kortere Frist.

---

[1]) Storth. Forh. 1869, IX, Odelsthings-Indstilling B, Side 2 ff. og Odelsthingstidenden Side 1190 ff.

Ere de endnu i Kraft, naar næste ordentlige Storthing samles, maa Regjeringen snarest muligt enten tilbagekalde dem eller forelægge dem for Storthinget. Da dette selvfølgelig maa have Tid til at overveie, hvilken Beslutning det i denne Anledning vil fatte, kan den provisoriske Anordning ikke træde ud af Kraft i samme Øieblik, den bliver forelagt. Fatter Storthinget en Beslutning, som gaaer ud paa Istandbringelsen af en ny fra Anordningen forskjellig Forskrift, maa hiin forblive i Kraft, indtil Kongen har afgjort, hvorvidt denne skal sanctioneres. Meddeles Sanction paa den af Storthinget besluttede Lov, saa forlænges Anordningens Varighed, indtil den nye Lov træder i Kraft, selv om dette Tidspunkt falder efter Storthingets Opløsning. Hvis derimod Storthinget henlægger Sagen eller opløses uden at have fattet nogen Beslutning om samme, eller det fatter en Beslutning, som tiltrænger, men negtes Sanction, saa skal Anordningen træde ud af Kraft og de ældre Retsregler om samme Gjenstand atter sættes i Virksomhed. Herom maa Kongen snarest muligt udfærdige en Kundgjørelse, see f. Ex. Rsl. af 9 Juli 1816, om at Anordn. af 9 Juni 1815 angaaende Høiesteret var traadt ud af Kraft. Disse Kundgjørelser bleve før thinglyste, men skulle nu efter Lov 1 April 1876 § 1 b og § 2 indføres i Lovtidenden og træde i Kraft fire Uger derefter.

Samles et overordentligt Storthing, ansees det ikke nødvendigt, at Kongen forelægger det de provisoriske Anordninger, som da ere i Kraft. Saaledes bleve Anordningerne af 25 August og 24 Novbr. 1821 samt 15de Juni 1822 ikke forelagte for det i Anledning af Forstyrrelserne i Pengevæsenet sidstnævnte Aar sammentraadte Storthing, men desuagtet fremdeles gjorte gjældende. Storthinget i 1824 gjorde ingen Indvending herimod. Det vilde nemlig være meget uhensigtsmæssigt, om et overordentligt Storthing skulde være nødt til at befatte sig med andre Sager end dem, der have foranlediget dets Sammenkaldelse. Desuden antyder Grl.s § 94, at det blot er ordentlige Storthing, hvem provisoriske Anordninger behøve at forelægges. Imidlertid maa disse

kunne indbringes for et overordentligt Storthing ikke blot af Kongen, men ogsaa af dettes Medlemmer, nemlig ved at foreslaa det overordentlige Storthing at fatte Beslutning om Anordningernes Gjenstand. Fremkommer saadant Forslag, maa det overordentlige Storthing vistnok kunne henskyde Afgjørelsen til førstkommende ordentlige Storthing, uden at Anordningen derved træder ud af Kraft. Men fatter det overordentlige Storthing Beslutning om selve Gjenstanden, bliver Virkningen den samme, som om Beslutningen var tagen af et ordentligt Storthing.

§ 10. Hvis en provisorisk Anordning ei er bleven bifaldt af Storthinget, og heller ikke nogen ny Lov er bleven istandbragt om Gjenstanden, opstaaer det Spørgsmaal, hvorvidt Kongen har Ret til at udgive ny provisorisk Anordning om denne. At han skulde være aldeles uberettiget dertil, er en Paastand, som vilde stride mod Ordene i Grl.s § 17, der i det høieste kun medføre, at han ikke strax kan gjentage den samme Anordning. Den vilde heller ikke have Hjemmel i Sagens Natur, der ingenlunde tilsiger, at en Gjenstand for bestandig skulde blive unddragen den kongelige Anordningsmyndighed, blot fordi der om den ved tidligere Leilighed var givet en Anordning, som ei havde vundet Storthingets Bifald. Har Storthinget fattet en Beslutning, der afviger baade fra den ældre Ret og den provisoriske Anordning, men som af Kongen negtes Sanction, saa kan det undertiden være klart, at man nærmer sig Storthingets Villie mere ved at give en ny og forandret Anordning, end ved at lade de ældre Retsregler igjen træde i Kraft. Det er i ethvert Fald ubestrideligt, at Kongen, saafremt de factiske Forhold, om hvilke der handles, i Tidens Løb antage en ny Skikkelse, gjenvinder sin Adgang til at give Anordninger om dem. Domstolene ville derfor vanskelig kunne sætte en provisorisk Anordning ud af Betragtning, blot fordi den er en Gjentagelse af en tidligere. En anden Sag er det, at en saadan Regjeringshandling efter Omstændighederne kan paadrage de kongelige Raadgivere Ansvar. Straffen maatte da søges i Lov 7 Juli 1828 § 1 e.

Der haves et Exempel paa, at en provisorisk Anordning er bleven gjentagen, umiddelbart efter at den paa Grund af Storthingets Beslutning er traadt ud af Kraft. Kongen havde under 7 Decbr. 1818 ladet udfærdige en provisorisk Anordning om Told- og Consumtionsvæsenet, indeholdende baade Toldlov og Toldtariffer. Storthinget i 1821 istandbragte en Beslutning til Lov om samme Gjenstand, som i flere Punkter fraveg Anordningen, af hvilken Grund Kongen negtede at sanctionere den[1]). Strax efter Storthingets Opløsning satte Kongen ved prov. Anordn. af 25de Aug. 1821 den tidligere Anordning af 7 Decbr. 1818 paanyt i Kraft, dog med et Par Forandringer, der hentedes fra Storthingets Beslutning. Mod denne Anvendelse af Grl.s § 17 førtes der ingen Anke fra Storthingets Side. Tilfældet er imidlertid af flere Grunde mindre skikket til at paaberaabes som Præcedents.

Capitel 39.

Meddelelse af Forrettigheder og Fritagelser fra Lovene.

§ 1. Under Begrebet specielle Love henfører man i Almindelighed et Slags Bestemmelser, som have faaet det særskilte Navn Privilegier[2]).

---

[1]) Storth. Forh. 1824, V, 1124—1127 og 1142—1143; Constitutionscomiteen paa Storthinget 1830 hævdede med Bestemthed, at Kongen kan gjentage provisoriske Anordringer, see Forh. IV, 254.

[2]) Om Privilegier og Dispensationer see Ørsted, Haandbog I, 142—164; I. E. Larsen, Samlede Skrifter II, Afd. 1, Side 22—24; Scheel, Privatrettens almindelige Deel I, §§ 33—50; i den ældre tydske Litteratur J. H. Bøhmer, *Exercitationes ad Pandectas*, I, 481 ff.; Glück, Pandecten, I, 553 ff. og II, 1—58; i den nyere

Ordet *privilegium* hidrører fra Romerretten og betyder efter sin Rod enhver Lov, given om særskilte Personer (*lex in privos homines lata*). Under sidstnævnte Udtryk gaa ogsaa Love, der sætte disse Personer i en ugunstigere Stilling end andre. Heraf lavede man efter Romernes Tid et Begreb *privilegia odiosa*, men dette vandt aldrig Plads andetsteds end i Fortidens videnskabelige Systemer.

I den romerske Rets Kilder bruges Ordet hyppigst om ethvert *beneficium juris*, hvilket efter den almindelige Forklaring vil sige enhver særlig Begunstigelse, ved Lov tillagt en vis gjennem abstracte Kjendemærker betegnet Classe af Personer, Ting eller Retsforhold. Det brugtes imidlertid ogsaa i snevrere Forstand om særlige Begunstigelser meddeelte individuelt bestemte Personer.

Naar Ordet tages i denne snevrere Forstand, har det to forskjellige Bemærkelser. Det kan nemlig betegne enten den Lov, som meddeeler Begunstigelsen, eller selve den meddeelte Begunstigelse.

§ 2. Enhver Lov, som meddeler visse Personer særlige Begunstigelser, kommer til at staa i et vist Undtagelsesforhold til den iøvrigt gjældende Ret. I Middelalderen trængtes denne Side af Privilegielovenes eiendommelige Natur i Baggrunden. Hiin Tids nye Institutioner dannedes paa den offentlige Rets Omraade hovedsageligt gjennem de Privilegier, som Samfundets indflydelsesrigeste Personer, Corporationer, eller Stænder vidste at forskaffe sig. Den nyere Tid stræber efter at gjøre alle lige for Loven. De af selve Lovgiveren umiddelbart meddeelte Privilegier have saaledes gjenvundet sin Egenskab af Undtagelser.

Det har ofte været sagt, at Privilegier maa indeholde

---

tydske Litteratur von Gerber i Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Bind 27, Side 430—448; Hinschius, das Kirchenrecht der Protestanten und Katholiken in Deutschland, III, §§ 192, 193 og 194, der indeholder en særdeles lærerig Fremstilling af Kirkens Privilegier og Dispensationsvæsen, hvis Resultater dog ikke uden videre kunne overføres til Statsretten.

Afvigelser fra en almindelig Retsregel [1]). Ganske nøiagtig er ikke denne Udtryksmaade. Et Privilegium kan ogsaa være en Undtagelse fra en speciel Lov. Som Exempel kan hos os nævnes Loven af 8 Aug. 1842, der forandrede den for Jarlsberg Grevskab i Erectionspatentet fastsatte Arvefølge. Om saadanne Privilegier gjælder intet særeget, og for Bekvemmeligheds Skyld kan man derfor gjerne følge den sædvanlige Udtryksmaade.

§ 3. Tales der om Privilegier i Ordets bogstavelige Betydning, nemlig Love, som meddele et bestemt Subject en Begunstigelse i retlig Henseende, saa siger det sig selv, at de alene kunne istandbringes af den lovgivende Magt.

Bruges derimod Ordet om selve den meddeelte Begunstigelse, saa kommer Vægten til at blive lagt mindre paa Bestemmelsens Udspring end paa dens Indhold, og det bliver da muligt under Begrebet Privilegier at indbefatte Begunstigelser, der ere gyldigen meddeelte af nogen anden offentlig Myndighed end den lovgivende Magt, eller Rettigheder, som i sit Indhold ere ligeartede med dem.

Privilegier kunne altsaa være meddeelte enten af den lovgivende eller af den udøvende Magt i Kraft af dens egen grundlovmæssige Ret, alt eftersom de tilhøre den ene eller den anden Statsmagts grundlovbestemte Myndighedsomraade. Denne Statsmagt kan da i Overeensstemmelse med den almindelige constitutionelle Grundsætning overdrage Privilegiemyndigheden til nogen anden. Privilegier kunne saaledes ogsaa gives i Kraft af Delegation.

Det Slags Rettigheder, man kalder Privilegier, behøve imidlertid ikke nødvendigen en positiv Hjemmel enten af det eller andet Slags. De kunne have sædvansmæssig Oprindelse. Herom har det vistnok været Tvist, navnlig paa den catholske Kirkerets Omraade. Men i Statsretten er Sagen klar. En stor Del af Middelalderens politiske og økonomiske Privilegier havde intet andet Grundlag. I Lande, hvis Lov-

---

[1]) **Hinschius**, Kirchenrecht, III, Side 805, jvfr. Side 827, No 3, fasholder denne Lære i dens Consequentser.

givning anerkjender Alders Tids Brug, er denne gyldig baade som Adkomst og som Beviis for Privilegier. Medens mange af Adelens Særrettigheder vare opkomne gjennem Sædvanen, hvilede den enkelte Slægts Adelsskab ofte paa Alders Tids Hævd. Forholdet mellem denne Adkomst og Sædvanen fremtræder her meget klart. Hvilke Rettigheder den priviligerede Stilling medførte, beroede paa Sædvane, hvem denne Stilling tilkom, paa Alders Tids Hævd.

§ 4. Begreberne specielle Love og Privilegier falde ikke sammen. Paa den ene Side gives der Privilegier, som ei ere Love, idet de ikke ere givne i Lovs Form. Paa den anden Side gives der specielle Love, som ikke ere Privilegier, idet deres Indhold ikke i sit Væsen ere Begunstigelser. Enkelte Lovbestemmelser ere efter sit Indhold af ganske modsat Art, f. Ex. Forbudet i Grl.s § 2 mod, at Jesuiter taales her i Landet. Andre specielle Love har et Indhold, som taget i sin Heelhed hverken er fortrinsviis begunstigende eller fortrinsviis trykkende for vedkommende Personer, men kun forskjelligt fra de almindelige Retsregler. Dette er hos os nu Tilfældet med enhver Lov, som omdanner Grund fra Land til By. Et ældre Kjøbstadsprivilegium var givet et bestemt Retssubject, nemlig den Corporation, som dannede Kjøbstadens Borgerskab. Desuden havde alle Kjøbstæders Borgere tilsammentagne visse Privilegier, der følgelig tilkom den hele Stand. Disse Privilegier bare sit Navn med Rette, thi de indeholdt gjerne meget store Begunstigelser. En Lov, som nu opretter en ny Kjøbstad, medfører vistnok for dens Handelsmænd visse Næringsrettigheder, men for alle dens Indvaanere store Indskrænkninger i Handlefriheden, som ikke gjælde i Landdistricterne. Ingen falder længere paa at kalde en saadan Lov et Privilegium.

§ 5. For at en Begunstigelse skal blive et Privilegium, maa den være af retlig Interesse, men kan under dette Forbehold gaa ud paa hvadsomhelst.

I Kraft af Forbeholdet maa ethvert Privilegium tilsidst lade sig henføre under en af de tvende Hovedgrupper: Beføielser til at foretage Handlinger, der ere upriviligerede Personer forbudte, eller Beføielser til at undlade noget, der

er upriviligerede Personer paalagt. Under den første Gruppe indgaat ikke blot Beføielser til at raade friere end andre over egen Person og Eiendom, men ogsaa Bemyndigelser til at forbyde andre, hvad de ellers vilde have kunnet foretage. Under den anden Gruppe henhøre Fritagelser for hvilkensomhelst Pligt, være sig ligeoverfor det offentlige, f. Ex. til at betale Skat eller gjøre Militærtjeneste, eller ligeoverfor Private, f. Ex. til at modtage Søgsmaal ved de almindelige Underretter. Beføielser til at foretage eller undlade Handlinger af retlig Interesse kaldes med eet Ord Rettigheder. Ethvert Privilegium meddeler saaledes en Rettighed. Herom er nu næsten alle enige[1]).

§ 6. Ogsaa i Romerrettens nyere Litteratur fastholdes i Almindelighed den ældre Bestemmelse af Begrebet Privilegier, nemlig at de ere begunstigende Undtagelser fra en gjældende Retsregel, som tilstaaes individuelt bestemte Personer eller Ting[2]). Til denne Lære har ligeledes den dansk-norske Retsvidenskabs mest fremragende Forfatter oprindelig sluttet sig. Senere forlod han den, fordi mange af de Begunstigelser, der baade efter Lovene og den almindelige Talebrug henregnes til Privilegier, f. Ex. de, der tilkomme Adelstanden, Embedsmændene, Borgere i visse Stæder, efter hans Mening ikke uden Tvang kunde henføres under det opstillede Begreb. Han søgte derfor Kjendemærket paa Privilegier i, at de indeholde Tilsagn, givne de priviligerede Personer og kunne ansees som grundede i Forbund[3]). Han betegnede derfor den ved Privilegiet meddeelte Rettighed som en Forrettighed. Herved er vistnok Begrebets Kjerne fra et blot juridisk Standpunkt rigtigt angiven. Men der maa da endvidere spørges, under hvilke Betingelser man kan anse Begunstigelsen som et Tilsagn, og ved Besvarelsen af dette Spørgsmaal

---

[1]) Hinschius, Kirchenrecht, III, Side 806, benegter, at de ved Privilegier meddeelte Begunstigelser nødvendigvis ere Rettigheder. Mod ham har Dernburg, Pandecten, I, 198, taget til Gjenmæle.

[2]) Savigny, System, I, 92 og 65; Wächter, Pandecten, I, 86, 89 og 189—191, Windscheid, Pandecten, §§ 29 og 135.

[3]) Ørsted, Juridisk Arkiv, XII, 14—18, og Haandbog, I, 142—144.

maa det, kan man jo ville sige, komme an paa, om den begunstigede Person er betegnet paa saadan Maade, at han med nogen Føie kan kaldes individuelt bestemt. Adskillige nyere tydske Forfattere have slaaet begge Kjendemærker sammen, idet de have sagt, at et Privilegium er en Rettighed, som umiddelbart meddeles et individuelt bestemt Subject[1]).

§ 7. Vor Grundlov bruger ikke Ordet Privilegier, men i dets Sted Forrettigheder, see § 23, som lyder:

Ingen personlige eller blandede arvelige Forrettigheder maa tilstaaes nogen for Eftertiden.

At Grundloven her har tænkt netop paa, hvad der i Retsvidenskaben og den ældre Lovgivning kaldtes Privilegier, viser sig tydeligst deri, at den har sluttet sig til den almindelige Inddeling af Privilegier i personlige, reelle og blandede. Til de første høre de, der ere tilstaaede en Person eller ham og hans Afkom, i hvilket sidste Tilfælde de kaldes arvelige. Ved reelle Privilegier menes de, der følge en Ting, i Almindelighed en fast Eiendom. Blandet kaldes Forrettigheden, naar den vel følger en vis Eiendom, men kun forsaavidt Eieren er i Besiddelse af de lovbestemte personlige Egenskaber. Exempel herpaa havde vi i de adelige Sædegaardes Skattefrihed, der bortfaldt, naar Gaarden kom i en uadelig Persons Besiddelse som Eiendom eller Pant.

Hos os er det følgelig utvivlsomt, at det væsentlige Kjendemærke paa, hvad der skal kunne kaldes et Privilegium, bestaaer i, at det danner en Forrettighed. Til nærmere Bestemmelse af Begrebet hører efter Grundloven, at Rettigheden skal være tilstaaet nogen. Dette fremgaar ikke alene af § 23, men ogsaa af § 101, som siger, at nye og bestandige Indskrænkninger i Næringsfriheden ikke bør tilstedes nogen for Fremtiden. Herved menes de en Person tillagte Forrettigheder, som medføre Indskrænkninger for andre Personer i deres Næringsfrihed.

---

[1]) Gerber i den før nævnte Afhandling; Schultze, Preussisches Staatsrecht, II, 260; Førster, Preussisches Privatsrecht, § 14; Dernburg, Preussisches Privatrecht, § 23.

Med Ordet Privilegier har man i daglig Tale gjerne forbundet den Forestilling, at Rettigheden maatte have en vis Vigtighed. Denne Forestilling har Retsvidenskaben aldrig vedkjendt sig. Derimod var det i ældre Tider en ganske almindelig Lære, at Rettigheden for at kunne kaldes et Privilegium maatte have en vis Varighed. Ellers blev den en Dispensation.

Som vi senere skulle paavise, er denne Begrebsbestemmelse i sig selv lidet bifaldsværdig, og under enhver Omstændighed er Spørgsmaalet for vor grundlovmæssige Rets Vedkommende ganske ligegyldig. Hvorvidt en Rettighed skal kunne kaldes en Forrettighed, beroer nemlig ligesaalidt paa dens Varighed som paa dens Vigtighed, men alene paa dens Indhold.

Saalænge der bestaaer Forrettigheder ældre end Grundloven, kan man i vor Retsvidenskab ikke ganske godt blive kvit Ordet Privilegium. Men det bør bruges blot i samme Betydning som den, hvori Grundloven har talt om Forrettigheder.

Vi skulle nu nærmere omhandle, hvad Grundloven har meent med «Forrettigheder, som tilstaaes nogen». Hovedordet i dette Udtryk betegner Rettighedens Indhold, Tillægssætningen den Maade, hvorpaa den meddeles. Begge Gjenstandens Sider ere paa Retsudviklingens nuværende Trin blevne uadskillelige Kjendemærker paa nye Forrettigheder. At saadanne nu skulde kunne opkomme gjennem Sædvane, lader sig ikke let tænke.

§ 8. For at en Rettighed skal kunne kaldes en Forrettighed, maa den tilkomme Besidderen fremfor andre. Saadant kan være Tilfælde, selv om der samtidigt gives flere Personer, der have fuldkommen eensartede Rettigheder. I saa Fald udkræves, at Rettigheden ikke tilkommer alle Personer i samme Stilling, men kun hver enkelt, hvem Rettigheden er hjemlet ved særlig Adkomst, og at der virkeligen gives eller muligens kan gives Personer, hvem den ikke tilkommer, blot fordi de mangle saadan Adkomst[1]).

[1]) Jfr. Hinschius, Kirchenrecht, III, 805: «Et Privilegium er en «fra den almindelige Ret afvigende Retsnorm, som kun gjælder

Foreligger ikke Alders Tids Udøvelse som Adkomst eller som Bevis for gyldig Adkomst, maa Forrettigheden have sit Grundlag i en Retshandel, et Tilsagn fra Statens Side, enten afgivet efter Ansøgning fra Rettighedserhververen eller bagefter modtaget af ham, være sig i Ord eller Gjerning. Før er Rettigheden ikke tilstaaet, men kun tilsagt.

Rigtigheden heraf bliver mest indlysende, naar man tænker sig et Privilegium i dets eiendommeligste Form, en Lov, som paa engang fastsætter Forrettighedens Indhold og ved individuel Betegnelse bestemmer, hvem den skal tilkomme. Det er klart, at Forrettigheden slet ikke bliver til, hvis den saaledes betegnede Person med Retsvirkning kan afslaa Tilsagnet og gjør det. Tvivlsomt kan det derimod være, hvorvidt Rettigheden i saa Fald først stiftes, naar han modtager dette Tilbud, eller om det er nok, at han ikke afslaaer den. Løsningen af dette Spørgsmaal maa vistnok bero paa hvert enkelt Tilfældes særegne Omstændigheder, nemlig Rettighedens Indhold, Personens særlige Forhold, om Tilbudet meddeles ham særskilt o. s. v.

At den eller de Personer, til hvem Tilsagnet rettes, ere tvungne til at indtræde i det Retsforhold, af hvilket de tilsagte Rettigheder danne en Bestanddeel, hindrer ikke, at de kunne blive Forrettigheder. Dette beroer paa deres Indhold og paa deres Grund, nemlig at de ere blevne Gjenstand for et virkeligt Tilsagn. Optager en Stat et Tvangslaan, saa pligter den dog at holde Tro og Love til de Undersaatter, hvem den har aftvunget Laanet, altsaa at betale de tilsagte Renter og Capitalafdrag. Retten til at kræve disse indeholder imidlertid ingen Særegenhed, og den er derfor ingen Forrettighed. Men hvis en Stat, saaledes som Norge gjorde i 1816, opretter en Bank, grundet paa tvungne Indskud, for hvilke Indskyderen erholder Actier i Banken, og denne Bank erholder særegne Rettigheder, f. Ex. Eneret til at udstede

---

«for en Person eller en Ting eller vel for en Fleerhed af saadanne, «naar den kun ikke gjælder undtagelesfrit for alle af samme Art.»

Sedler, saa bliver denne Rettighed et Privilegium, en Forrettighed tillagt Banken. Det er saaledes en noget for tilspidset Lære, at Privilegier maa ansees stiftede ved Forbund.

For at et Tilsagn skal siges at være rettet til en individuelt bestemt Person, udfordres ikke ubetinget, at han er nævnt ved Navn. Med Begrebet «Forrettigheder, tilstaaede nogen», er det foreneligt, at de ere arvelige, thi Grundlovens § 23 har fundet det fornødent at forbyde saadanne. Det var fortrinsvis Adelstandens Privilegier, denne Paragraph havde for Øie ved sit Forbud. Disse Privilegier vare tillagte enhver i adelig Stand ophøiet eller som Adelsmand anerkjendt Person og hans agnatiske Livsarvinger. Grundloven har ligeledes forudsat, at Forrettigheder kunne være reelle. Subject for en saadan Rettighed bliver enhver Person, hvem Eiendommen senere tilfalder. I begge Tilfælde kan det jo siges, at Rettighedens fremtidige Subjecter ere bestemte ved abstracte Kjendemærker. Dette vilde imidlertid være at tage Skin for Virkelighed. Ogsaa for den første Erhverver bliver Rettigheden af større Værdi, naar han kan overføre den paa sine Livsarvinger eller i Forbindelse med den priviligerede Eiendom til hvemsomhelst.

I Almindelighed betegner den Lov, som fastsætter en Rettigheds Indhold, de Personer, hvem Rettigheder skal tilkomme eller kunne meddeles, ved mere abstracte Kjendemærker. Foreskriver nu Loven, at enhver, der hører til en saaledes beskreven Classe af Personer, for at komme i Besiddelse af Rettigheden maa forlange sig denne meddeelt af en hertil bemyndiget offentlig Autoritet, saa kommer Meddelelsen til at lyde paa hans Navn, og herved bliver da Rettighedens Subject i strengeste Forstand individualiseret.

Dette er imidlertid ikke den eneste Maade, hvorpaa en Forrettighed kan erhverves.

Har Loven gjort Erhvervelsen afhængig af en derpaa rettet Handling, være sig af hvilketsomhelst Slags, saa bliver Foretagelsen af en saadan Handling i Forbindelse med Lovens Tilsagn tilstrækkelig Adkomst.

Naar det i Privatretten erkjendes, at betingede Løfter, rettede til ubestemte Personer, bliver forpligtende ligeoverfor dem, der opfylde disse Løfter, er der ingensomhelst Føie til at negte denne Sætning Anvendelse i den offentlige Ret. Bleve visse Forrettigheder ved Lov tilsagte norske Dampskibe, byggede efter en vis Tegning, der gjorde dem tjenlige til Brug for Forsvarsvæsenet, saa vilde disse Forrettigheder erhverves for ethvert Skib, en Nordmand lod bygge i Overeenstemmelse med den foreskrevne Tegning, medmindre den nye Lov, ligesom de gamle Privilegier for Defensionsskibene af 24 Mai 1671, krævede en paa offentlig Besigtigelse bygget Godkjendelse.

Ganske anderledes staaer Sagen, hvis en Lov tillader enhver, som har de i Loven foreskrevne Egenskaber, uden videre at foretage de Handlinger, der ere Rettighedens Gjenstand. Den Adgang, en Haandværksvend ifølge Fr. 23 Mai 1800, § 9, under visse Betingelser kunde erholde til at drive Haandværk som Frimester, det vil sige uden Hjælp af fremmede Medarbeidere, var en ham tilstaaet Forrettighed, thi den maatte hjemles ham ved Magistratsbevilgning. Den Adgang til at udskjænke Øl og Brændeviin og at drive Haandværk uden Hjælp af Svende og Drenge, som ifølge Fr. 3 Juni 1803, § 14, tilkom enhver Søfarende samt hans Hustru, var ingen ham tilkjendt Forrettighed, thi den kunde benyttes uden nogensomhelst særskilt Erhvervelseshandling. Dette er, som vi senere skulle see, den i vor Ret practisk antagne Lære. I Overeenstemmelse hermed er den almindelige Udskibningsret, der ifølge Loven af 15 Juni 1882, § 3, er knyttet til Handelsborgerskab og lignende Autorisationer, at ansee som en Forrettighed, derimod ikke den Ret, Producenter have til at udskibe sine egne Producter.

Særegne Rettigheder, givne et helt District, det vil sige alle dets daværende og fremtidige Indvaanere, ere altsaa ikke Forrettigheder i Grundlovens Forstand.

§ 9. Vor Grundlov indeholder intet almindeligt Forbud mod, at saadanne Forrettigheder, man kalde dem nu Privile-

gier eller med hvilketsomhelst Navn man vil, blive meddelte. Tvertimod forudsætter den i de nævnte §§ 23 og 102, at hvilkesomhelst Slags Forrettigheder kunne meddeles, alene med de i disse Paragrapher opstillede Indskrænkninger. Hvilke Baand, der herved ere paalagte Statsmagterne, skal omhandles i nærværende Værks sjette Afsnit.

Sammesteds skal det ogsaa blive undersøgt, hvorvidt de Forrettigheder, Staten har tilstaaet nogen, igjen kunne fratages ham, hvilket Spørgsmaal maa behandles i Sammenhæng med Grundlovens Forbud mod at give Love tilbagevirkende Kraft.

Derimod er her Stedet til nærmere at omhandle det allerede før antydede Spørgsmaal, hvem det efter Grundloven tilkommer at meddele Forrettigheder.

Grl.s § 79 l, jfr. § 82 e tillægger Storthinget Ret til at naturalisere Fremmede. Naturalisationen er en Forrettighed, der tildeles en Fremmed fremfor andre Udlændinger. I § 23 første Led bestemmer Grundloven, at Kongen kan meddele Ordener for udmærkede Fortjenester, men ingen anden Rang og Titel end den med et Embede forbundne. Bestemmelsens Plads gjør det sandsynligt, at Grundloven efter Systemernes Anviisning har opfattet saadanne Udmærkelser som Privilegier. Denne Egenskab vilde de dog først faa, hvis det under Straf var forbudt norske Undersaatter at modtage andre Ordener. Noget saadant Forbud haves imidlertid hverken i vor Grundlov eller i vor øvrige Lovgivning. Den indeholder ikke engang, som Nederlandenes Grl. § 65 og Italiens Grl. § 80, noget Forbud mod at modtage fremmede Ordener.

Bortseet herfra opstiller Grundloven ingen udtrykkelig Bestemmelse om, hvilken Statsmagt det tilkommer at meddele Forrettigheder. Det vilde ogsaa være ganske overflødigt at træffe nogen saadan Bestemmelse. Myndigheden til at tilstaa en Forrettighed maa nemlig tilkomme den Statsmagt, som efter Grundloven kan give den Forskrift, fra hvis Efterlevelse Forrettigheden befrier, eller den Forskrift, som forpligter andre til at gjøre eller undlade, hvad Forrettighedens Besidder i Kraft af den kan forlange eller forbyde. Det vil altsaa

regelmæssigt være den lovgivende Magt, hvem Myndigheden tilkommer at fastsætte Forrettigheder, og hvem de skulle tillægges. Men Myndigheden kan tilkomme andre, f. Ex. Storthinget under Udøvelsen af dets Beskatningsret.

I Kraft af sin grundlovmæssige Myndighed kan Kongen ikke meddele Forrettigheder af andet Indhold end Fritagelse for Efterlevelse af de Forskrifter, han med Hjemmel af denne Myndighed har givet. Bortseet fra provisoriske Anordninger, givne efter Grundlovens § 17, kunne disse Forskrifter ikke binde andre end Statens Tjenestemænd.

I Udøvelsen af denne Myndighed er vedkommende Statsmagt fri for andre Indskrænkninger end dem, selve Grundloven indeholder.

Anderledes stiller Sagen sig med Hensyn til Forskrifter, Kongen tilstaaer nogen i Kraft af en af ham ved Lov delegeret Myndighed.

§ 10. Vil nogen Statsmagt delegere Myndigheden til at meddele Forrettigheder, saa maa den bestemme Forrettighedens Indhold. Den kan tillige foreskrive, til hvilken Classe af Personer og under hvilke Betingelser den alene maa meddeles. Saadanne Forskrifter maa den Autoritet, til hvem Myndigheden er overdraget, under dennes Udøvelse holde sig efterrettelig. Overskrider den sin Bemyndigelse, bliver Meddelelsen ugyldig. Det modsatte gjælder alene, hvis den overtraadte Forskrift kun er opstillet til Veiledning, ikke som Skranke, see f. Ex. Lov om Statsborgerrnt 21 April 1888, § 3.

Den Instruction, som saaledes ved Lov meddeles Udøveren af den delegerede Myndighed, kan gaa ud ikke blot paa, at Forrettigheden ei skal eller bør meddeles Personer, der mangle en vis Egenskab, men ligesaavel paa, at den regelmæssig bør meddeles enhver Person, som har saadan Egenskab. I saa Fald bliver Meddelelse af Forrettigheder ingen Afvigelse fra, men Iværksættelse af Lovgivningens Tanke, og i Virkeligheden har da Forrettigheden tabt sin Egenskab af Undtagelse fra den almindelige Ret. Saalænge Loven levner vedkommende Autoritet nogen Adgang til efter

frit Skjøn at afslaa Andragender om saadan Forrettighed, saa er den dog i Formen en exceptionel Rettighed, og Meddelelsen en frivilig Sag, i Lovgivningens Sprog en Bevilgning. Dette Ord brugtes ofte om Tilstaaelse af Privilegier, see f. Ex. Fr. 22 April 1795, §§ 2 og 3.

I det oven udviklede ligger, at ingen kan have Retskrav paa en Bevilgning. Hvor ubillig og uforenelig med Lovens Hensigt Negtelse af en saadan Forrettighed i et givet Tilfælde end maatte være, vilde den Person, som derved følte sig brøstholden, ikke ved Rettergang kunne tiltvinge sig den. Det samme gjælder ogsaa om Bevilgninger, der ifølge Skik og Brug aldrig negtes. Hos os ere visse Slags Bevilgninger, hvad man kalder courante, idet Regjeringen i Henhold til Fr. 21 Mai 1800, III, tilstiller Overøvrighederne Blanketter til saadanne Bevilgninger, hvilke Blanketter da, naar nogen forlanger en saadan Bevilgning, udfyldes med hans Navn og meddeles ham mod Erlæggelsen af det bestemte Gebyhr. Negter en Overøvrighed at meddele en saadan Bevilgning, saa har Ansøgeren kun den Udvei at klage til Regjeringen. Hos Domstolene vilde han ingen Hjælp kunne faa.

§ 11. Undertiden bliver en Særrettighed ved Lov tilsagt hvemsomhelst, der opfylder visse i Loven fastsatte Betingelser, dog saaledes, at han først skal erholde Stadfæstelse paa Rettigheden af en dertil bemyndiget Autoritet, hvilken Stadfæstelse nu gjerne meddeles i Form af et Hjemmelsbrev. Hvis der ved Afgjørelsen af Spørgsmaalet, om han har opfyldt de lovbestemte Betingelser, intet er overladt til denne Autoritets frie Skjøn, og Afgjørelsen saaledes er en ligefrem Lovovertrædelse, saa har han Retskrav paa Rettigheden, og kan, som vi senere skulle udvikle, hvis den negtes ham, kræve Dom for, at den skal tillægges ham. Saadanne Hjemmelsbreve ere ikke Bevilgninger, men offentlige Autorisationer. Som de vigtigste Exempler er at nævne Breve paa Kjøbstadsborgerskab samt paa Handelsret i Landdistricterne. Derimod er Ret til at udskjænke spirituøse Drikke Gjenstand for Bevilgning.

Hvorvidt saadanne Autorisationer kunne kaldes Privile-

gier, har været Gjenstand for Meningsforskjel[1]). Spørgsmaalet er i vor Ret ganske ligegyldigt. De ere klarligen, hvad Grl.s § 23 kalder Forrettigheder, tilstaaede nogen. Under en modsat Opfatning af Grundloven vilde dennes § 23 ei være til Hinder for, at Lovgivningen indførte arvelige Rettigheder af hvilkensomhelst Slags, naar Betingelserne for Erhvervelsen blive fuldstændig fastsatte i Loven, uden at Tilstaaelsen for nogen Deel overlodes til en offentlig Autoritets frie Skjøn. Ogsaa med Hensyn til Rettighedernes Uangribelighed er Spørgsmaalet ligegyldigt. Selv om man negtede de omhandlede Rettigheders Egenskab af Privilegier eller tilstaaede Forrettigheder, vilde de være selverhvervede Rettigheder og som saadanne beskyttede af Grl.s §§ 97 og 105.

Undertiden kan det være meget tvivlsomt, hvorvidt Loven har meent, at den Autoritet, hos hvem Hjemmelsbrev paa en Rettighed skal søges, for nogen Deel har endelig skjønsmæssig Afgjørelse af Spørgsmaalet, om Lovens Betingelser ere fyldestgjorte. Navnlig gjælder dette, naar Loven kræver en personlig Egenskab, hvis Tilstedeværelse efter sin Natur er en Skjønssag. Hjemmelsbreve paa at gaa i Rette for andre kaldes i Lovene af 12 August 1848 og 28 Septbr. 1857 Autorisationer, og disse Loves Tanke var utvivlsomt, at saadant Hjemmelsbrev ikke skulde kunne negtes nogen, som fyldestgjør Lovens Fordringer. Blandt disse er imidlertid «paalideligt Vidnesbyrd om retskaffen Vandel». Bedømmelsen af Vidnesbyrdets Paalidelighed egner sig aabenbart til endelig Afgjørelse af Administrationen, og hvis Justitsdepartementet negter nogen en forlangt Autorisation som Sagfører, fordi det finder det fremlagte Vidnesbyrd upaalideligt, saa vilde vel Domstolene, om Sagen indbragtes for dem, vanskeligt indlade sig paa at godkjende dette og paalægge Justitsdepartementet at meddele ham Autorisationen.

---

[1]) Ørsted, Haandbog, I, 153, bestrider, at de rettelig knnne henføres under Begrebet Privilegier. Dette stemmer neppe vel overeens med, hvad han har udtalt Side 142—143, navnlig i Noten.

Efter Loven af 9 Juni 1883 § 3 er det Kongen, som har at meddele Æresopreisning. Lovens § 4 siger, at Ansøgning om saadan Opreisning ikke maa afslaaes, hvis det Tidsrum, hvori Ansøgeren ifølge Vidnesbyrd fra paalidelige Personer har ført ulastelig Vandel, omfatter de sidste 15 Aar, og han har betalt, eller dog viist oprigtig Villie til efter Evne at betale, de Omkostnings- eller Erstatningsbeløb, som maatte være ham paalagte. Men er saadan Ansøgning afslaaet, fordi Kongen fandt, at nogen af disse Betingelser manglede, har Ansøgeren endnu mindre end i det foregaaende Tilfælde Adgang til at bringe Sagen for Domstolene. Bestemmelsen kan kun ansees som en Instruction, hvis Overtrædelse medfører Straf for den Statsraad, der bærer Ansvaret.

Den Talemaade, at en Ansøgning ikke maa afslaaes, eller at en Bevilgning ikke maa negtes, indeholder altid en Selvmodsigelse, volder lettelig Uklarhed og bør derfor undgaaes. Men Tilfældet kan være saadant, at Meningen hermed klarligen kun er at opstille en Instruction for vedkommende Myndighed, ikke at tilstaa Ansøgerne et Retskrav, som f. Ex. Lov om Udskibningsretten af 15 Juni 1882, § 4.

§ 12. Medens Grundloven under visse Indskrænkninger tillader, at Forrettigheder tilstaaes, indeholder den en Bestemmelse, som ved første Øiekast synes at indeholde et undtagelsesfrit Forbud mod Dispensationer. Grl.s § 95 siger nemlig:

I n g e n D i s p e n s a t i o n e r, P r o t e c t o r i e r, M o r a t o r i e r e l l e r O p r e i s n i n g e r m a a b e v i l g e s, e f t e r a t d e n n y e a l m i n d e l i g e L o v e r t r a a d t i K r a f t.

Ordet D i s p e n s a t i o n forekommer ikke meget hyppigt i den Deel af vor Lovgivning, som er ældre end Grundloven. Som Exempler kunne nævnes Lovbogens 1—6—12, Patent 10 Marts 1700, Rs. 2 Marts 1708, §§ 7, 63 og 68, Pl. 20 Febr. 1717, § 24, Rs. 26 Febr. 1768, Fr. 23 Mai 1800, Indledningen og § 17, Rs. 4 Juli 1800. Sædvanligt brugtes Udtrykket Bevilgninger, see navnlig de to sidstnævnte Love og Rs. 14 Juni 1800.

Ved P r o t e c t o r i e r menes Bevilgninger paa at være fritagne for personlig Arrest; M o r a t o r i e r ere midlertidige

Fritagelser for at betale Gjæld. Opreisninger er et Udtryk, som fornemmelig bruges om Fritagelser for de skadelige Retsvirkninger af at have oversiddet en bestemt Tidsfrist eller forøvet en skammelig Handling. Da Grl.s § 95 har nævnt disse Slags Bevilgninger ved Siden af Dispensationer, skulde man tro, at de efter vort Retssprog ikke vare at henføre under dette Begreb. Men dette vilde være en Feiltagelse, see Lovb. 1—6—12 og Fr. 23 Mai 1800, §§ 12 og 17.

§ 13. Det er fra den canoniske Ret, Ordet Dispensation er hentet. I Kraft af den Myndighed, Biskopperne udøvede i Kirkens Anliggender, og som Paven havde tilvundet sig for hele det romersk-catholske Kirkesamfunds Vedkommende, kunde de ikke alene ophæve enhver kirkelig Forskrift af blot menneskelig Oprindelse, men ogsaa naar der indtraf noget Tilfælde, i hvilken en saadan syntes for haard, bestemme, at den ikke skulde komme til Anvendelse paa dette Tilfælde, skjønt den forøvrigt skulde forblive i Kraft. Deslige Undtagelser kaldtes Dispensationer. Og det overførtes herfra til den verdslige Ret. I Dispensationens Væsen ligger, at den indeholder en Begunstigelse.

Myndigheden til at meddele Dispensation fra en Forskrift følger efter Sagens Natur med Myndigheden til at give og ophæve selve Forskriften. I Almindelighed vil det være uoverkommeligt for den lovgivende Magt selv at afgjøre alle Ansøgninger om Dispensation fra Loven. Afgjørelsen bliver for bestemte Classer af Tilfælde af den Grund hyppigere overdragen andre, navnlig Regjeringen, vedkommende Øvrighed eller Communebestyrelsen. Ogsaa de i Kraft af Delegation gjorte begunstigende Undtagelser fra Loven kaldes Dispensationer, ikke blot i den canoniske Ret, men ogsaa i mange fremmede Staters Lovbøger, og det selv om de skulde meddeles af Domstolene, see den engelske Act of Settlement (1, Will. III and Mary, Stat. 2, sidste Section), den franske Code civil Art. 145, 169, 192, Preuss. allg. Landrecht, anden Afdeling, Titel I, §§ 7, 8, 22, 23, 32, 33, 152, 153, Anhanget, §§ 62 og 64, Østerr. bürgerl. Gesezbuch, § 120; Züricherlovbogen af 1854, Personretten, §§ 70, 73 og 74.

De Bevilgninger, der meddeeltes i den catholske Kirke,

bestod oprindeligt kun i Fritagelser fra Kirkens Straffe eller andre betyngende Retsvirkninger af Handlinger eller Undladelser, der allerede havde fundet Sted paa det Tidspunkt, da Bevilgningen meddeeltes (*a posteriori*).

Efterhaanden begyndte Kirkens Styrelse ogsaa at meddele Bevilgninger (*a priori*) til at foretage Handlinger, som efter dens Love vare forbudte eller ugyldige. Begge Slags Bevilgninger kaldtes Dispensationer. Dette var saaledes Tilfældet med det eneste Slags Skilsmissebevilgninger, den catholske Kirke meddeler, nemlig Ophævelse af et indgaaet, men ufuldbyrdet Ægteskab.

Mange have villet indskrænke Begrebet Dispensationer til Undtagelser meddelte *a priori*. Denne Lære har engang været opstillet ogsaa i vor Ret[1]) og hævdes fremdeles af anseede Forfattere[2]). Til Dispensationer i egentlig Forstand regne de altsaa ikke Fritagelser for allerede paadragne retlige Baand, f. Ex. Skilsmissebevilgninger, eller Bevilgninger, ved hvilke en allerede foretagen ugyldig Handling erklæres gyldig. Efter denne Lære vilde altsaa Tilladelse til at paaanke en upaaankelig Dom være en Dispensation, naar den meddeeltes, før Appel havde fundet Sted, men ikke, dersom Ankestævning allerede var udtagen eller Sagen anhængiggjort i Overinstantsen. Tilladelse til at gjøre Testament (*facultas testandi*), tilstaaet medens Lovb. 5—4—14 stod ved Magt, skulde være en Dispensation, derimod ikke Confirmation af et allerede oprettet Testament. Det kan ikke paastaaes, at en saadan Sondring er uforenelig med vor ældre Lovgivnings Udtryksmaade. Men den har neppe tilstrækkelig Berettigelse. Baade fra historisk og begrebsmæssigt Standpunct

---

[1]) Nørregaard, Forelæsninger, § 1078, jfr. Algreen Ussing, dansk Criminalret, § 68.

[2]) Hinschius, Kirchenrecht, III, 826—827, siger endog, at den er den almindelige. Den forkastes dog af andre fremragende Forfattere, saasom Friedberg, Scheurl og Stöltzel see Kritische Vierteljahrschrift, Bind 20, Side 233—235.

er det rettest at indbefatte begge Slags Bevilgninger under Udtrykket Dispensationer[1]).

En Dispensation er altsaa en Bevilgning, ved hvilken der efter et mere eller mindre frit Skjøn for et indtruffet eller forudsat Tilfælde gjøres en Undtagelse fra den gjældende Lovgivnings Bud til Fordeel for nogen.

Begunstigelsen maa søges, og den maa kunne afslaaes. Er en offentlig Autoritet forpligtet til paa Forlangende uvægerligen at meddele den, der opfylder de lovbestemte Betingelser, en vis Forrettighed, saa er Opfyldelsen af dette Forlangende ingen Dispensation, selv hvor Spørgsmaalet om Betingelsernes Tilstedeværelse er Gjenstand for et Fagskjøn, og Skjønsmyndigheden endeligen er tillagt samme Autoritet. Denne anvender da Loven, gjør ingen Undtagelse fra den.

Af samme Grund kan der ikke tales om Dispensation, naar en Domstol med Hjemmel af Søfartslov 24 Marts 1863, § 91, efter Paastand fra en Skipper nedsætter en Bjergeløn, han har indgaaet paa, eller med Hjemmel af Aagerlov 29 Juni 1888, §§ 4 og 5 fritager nogen for at betale contractmæssigt betingede Renter udover 4 pCt.

Ved Ordet Dispensation tænker man i daglig Tale og det sædvanlige Forretningssprog maaskee nærmest paa en Bevilgning, som kun gjør Undtagelse fra et enkelt bestemt Lovbud. Dette er formodentlig Grunden til, at f. Ex. Fr. 23 Mai 1800, § 17 og Rs. 4 Juli 1800, No. 3, har fundet at burde nævne Be-

[1]) En anden Sag er det, at en Bemyndigelse til at gjøre Undtagelse fra Lovgivningen af det ene Slags ikke altid medfører Myndighed til at gjøre Undtagelser af det andet Slags. Bemyndigelse til at undlade at paatale en strafbar Handling indeholder ikke i og for sig selv Myndighed til paa Forhaand at tillade den. Omvendt indeholder Bemyndigelse til at tillade en fremtidig Handling ikke Myndighed til at fritage den, som uden Tilladelse har foretaget en saadan Handling, fra det Straffe- og Erstatningsansvar, han herved har paadraget sig, men vel Bemyndigelse til at fritage for Forpligtelse til at omgjøre Handlingen. Jvfr. Høiesteretsdom af 24 Juli 1862, i Retstidende Side 583—590 om en Expropriationstilladelse, meddelt længe efter at Exproprianten egenmægtigen havde sat sig i Besiddelse af Grunden.

vilgninger og Dispensationer ved Siden af hinanden. I Begrebet, og hvor det gjælder at danne et Fagudtryk, maa det dog være ligegyldigt, enten der i een og samme Bevilgning nødvendigen indeholdes Dispensation fra eet eller flere Lovbud. Snarere kunde der opkastes Tvivl om, hvorvidt Ordet Dispensation bør anvendes paa Bevilgninger, som foruden at indeholde visse Udvidelser af Ansøgerens Handlefrifrihed tillige medfører, at denne i andre Retninger indskrænkes. Dette er f. Ex. Tilfældet med Skilsmissebevilgninger. Men Retsvidenskabens almindelige Sprogbrug hjemler en saadan Anvendelse af Ordet, og den kan neppe heller medføre nogen Begrebsforvirring, naar det kun fastholdes, at Dispensationen alene maa meddeles efter Ansøgning eller i modsat Fald blot er at betragte som et Tilbud, der bliver ugyldigt, hvis det ikke modtages.

§ 14. Efter denne Redegjørelse sees det let, at der har maattet være Meningsforskjel om Forholdet mellem Begrebene Privilegier og Dispensationer.

Ifølge den ældre og paa Grundlovens Tid mest gjængse Lære skulde Begunstigelsen, som før sagt, være at kalde en Dispensation, naar den kun omfattede et enkelt Tilfælde, men et Privilegium, naar den omfattede en heel Række af saadanne og altsaa for deres Vedkommende skabte en blivende, mere eller mindre anomal Retstilstand[1]). Vor ældre Rets Sprogbrug er saa ubestemt, at den ligesaalidt kan paaberaabes for, som mod denne Lære. Det maa erkjendes, at den Forskjel, paa hvilken Læren er bygget, har en vis Betydning, nemlig med Hensyn til Spørgsmaalet om, hvorvidt Bevilgningsmyndigheden bør forbeholdes Lovgivningen, overdrages Regjeringen eller endog underordnede Autoriteter. Men med Hensyn til den tilstaaede Begunstigelses retlige Natur er Forskjellen uden Betydning. Læren er derfor opgiven i den nyere tydske Litteratur, hvor man i Almindelighed skjelner saaledes, at et

---

[1]) Dette er den eneste Sondring, som omtales af Glück, Pandecten I, 553, og drøftes af Ørsted, Haandbog I, 151—152. Læren fremkommer dog langt senere, see f. Ex. H. A. Zachariæ, Deutsches Staatsrecht II, § 135 og Scheel, Privatrettens alm. Deel, § 33.

Privilegium umiddelbart og primitivt skaber en Forrettighed, medens en Dispensation nærmest gaaer ud paa at undtage et foreliggende (hurtigt forbigaaende eller længe varende) Tilfælde fra den Retsregel, hvorunder det ellers vilde gaa ind. Men det fastholdes, at Privilegier og Dispensationer ere tvende forskjellige, om end beslægtede Begreber. Forskjellen er, som man strax seer, ofte vanskelig at paavise, hvilket ogsaa erkjendtes af Lærens Ophavsmand[1]).

Tages Sagen reent historisk, maa det vistnok erkjendes, at Forskjellen stikker i Begunstigelsernes Hensigt. Privilegier tilsigte i en eller anden Retning at hæve de priviligerede over de upriviligerede. En Dispensation meddeles for at redde den dermed begunstigede fra at komme i en ufordeelagtigere Stilling end andre derved, at man mod ham anvender Lovbud, der ere retfærdige eller hensigtsmæssige i Forhold til hine, men ikke i Forhold til ham. Selv med denne nærmere Bestemmelse bliver det dog i mange Tilfælde vanskeligt eller endog umuligt at afgjøre, om Bevilgningen skal henregnes til den ene eller anden Classe, og selv bortseet herfra er der neppe tilstrækkelig Føie til at bygge nogen Forskjel i Retsregler paa denne historisk givne Forskjel i Begreber. Det er derfor udentvivl rigtigst fra retligt Standpunkt at betragte Dispensationer som en Art af Privilegier[2]), og denne Lære er hos os bleven ubestridelig derved, at Grundloven har betegnet disse med Udtrykket Forrettigheder, der ere tilstaaede nogen. Enhver Dispensation maa gaa ud enten paa at tillade den, hvem den meddeler, at foretage en i den gjældende Lovgivning forbudt eller ugyldig Handling eller paa at fritage ham fra at gjøre eller taale noget, den gjældende Lovgivning paabyder eller tillader. Enhver Dispensation meddeler derfor en Forrettighed.

Paa den anden Side er ikke enhver Forrettighed grundet paa Dispensation. Den kan, som ovenfor omtalt, være grundet paa Sædvane og Alders Tids Hævd. Ei heller er enhver

---

[1]) Gerber, i den før nævnte Afhandling.

[2]) Denne Lære er, saavidt vides, først opstillet af Ørsted, Haandbog, I, 151.

positiv Hjemmel paa en Forrettighed en Dispensation. For det første kan det tænkes, at Staten ved udtrykkeligt Tilsagn har hjemlet nogen en af Fremtidens Love uangribelig Ret til at foretage Handlinger, som efter den gjældende Lov ere hvemsomhelst tilladte, f. Ex. at udvandre af Landet, eller Fritagelser fra fremtidige nye Skattepaalæg, f. Ex. Indtægtsskat til Statscassen, see Lov om Jernbaner af 12 Aug. 1848 § 1 d. Saadanne Begunstigelser ere Forrettigheder, men ikke Undtagelser fra den gjældende Lovgivning og kunne derfor ikke efter almindelig Sprogbrug kaldes Dispensationer. Endnu mindre kan man hertil henføre Forrettigheder, der tilstaaes ved Autorisation.

§ 15. Vi skulle nu undersøge, hvorvidt Grl.s § 95 er til Hinder for, at Dispensationer meddeles.

Den nærmestliggende Fortolkning af § 95 er, at den fra det angivne Tidspunkt ubetinget forbyder den lovgivende Magt, være sig umiddelbart eller gjennem andre, at meddele Bevilgninger af de nævnte Slags.

Vil man ikke forstaa Paragraphen paa denne Maade, saa kan den neppe betragtes som mere end et Forbud mod, at nogen anden end Lovgiveren meddeler Dispensationer, uden dertil at være ved Lov bemyndiget.

Den første af disse Tolkninger stemmer fuldkommen med Paragraphens Ord. For at komme til den anden, maa man i Tanken give Paragraphen et indskrænkende Tillæg. Den første finder desuden Støtte i Forhandlingerne angaaende Grundlovens Tilblivelse. I det Adler-Falsenske Udkast § 137 hed det: «Den Magt at suspendere Love eller deres Exe«cution kan blot udøves af den lovgivende Forsamling eller «efter dens Autoritet og endda blot i forudbestemte Tilfælde.» I Stedet for at optage et saadant Bud, der uomtvisteligt vilde have indrømmet Lovgivningen Ret til at overdrage Kongen eller andre Autoriteter Myndighed til at meddele Dispensationer «i forudbestemte Tilfælde», bragte Constitutionscomiteen paa Eidsvold den nu i § 95 indtagne Regel i Forslag. I Rigsforsamlingen gjorde man mod samme den Indvending, at der gaves Tilfælde, i hvilke Dispensationer og Opreisninger maatte ansees fornødne. Dertil svarede to

af Comiteens Medlemmer, at Dispensationer ikke burde tilstedes, da de havde sin Oprindelse i skammeligt Misbrug af den lovgivende Magt og nedbrød den Agtelse for Lovene, som burde være hellig, samt at den, der forsømte at paatale sin Ret, burde have Skade for Hjemgjæld og ei understøttes ved Opreisninger. Det har ogsaa været sagt, at Grl.s § 95, om den ikke havde anden Mening end at forbyde ulovhjemlede Undtagelser fra Lovgivningens Bud, vilde være overflødig. I Begrebet om en Lov ligger det nemlig, at den ubetinget skal efterleves i ethvert Tilfælde, som gaaer ind under dens Bud. Derfor kan ingen anden Autoritet end selve den lovgivende Magt, og denne kun ved speciel Lov, af egen Myndighed dispensere fra en Lovforskrift. Ret mærkeligt er det ogsaa, at Grl.s § 95 i Constitutionscomiteens Udkast umiddelbart efterfulgtes af Grl.s § 105. Det har altid vakt Opmærksomhed, at sidstnævnte Paragraph indskrænker Privatmands Ret til at kræve fuld Erstatning for den Eiendom, han maa afgive, til det Tilfælde, at den tvungne Afstaaelse skeer til det offentliges Brug. Denne Affattelsesmaade bliver imidlertid let at forklare, hvis Comiteen har brugt Udtrykket Dispensationer i saa vid Forstand, at den derunder indbefattede enhver Bevilgning, der enten i Lovsform eller i Kraft af Lov for enkelt Tilfælde gjør Undtagelse fra en almindelig Retsregel. Thi da vilde Expropriation til Fordeel for en privat Person være ubetinget forbudt.

Den bogstavelige Fortolkning af Grl.s § 95 er vanskelig at fravige. Men den er endnu vanskeligere at opretholde. Derom overbevises man let, naar man gjør sig Rede for de Resultater, til hvilke den vilde føre. Til Dispensationer henregnes enhver Bevilgning, der gaaer ind under det ovenfor udviklede Begreb, ikke blot naar det Lovbud, fra hvilket Undtagelsen gjøres, har til Hensigt at beskytte Privatmands Interesse, men ogsaa, naar det er grundet i Samfundets Tarv, f. Ex. Hensynet til den offentlige Sædelighed, see Rs. 4 Juli 1800, § 3. I den almindelige Bygningslov for Kjøbstæderne af 6 Sept. 1845, § 51, Bygningslovene for Trondhjem af 29 April 1854 og 12 Juni 1869, § 68, samt for Christiania af 9 Mai 1863, § 2, og 5 Juli 1875, § 83, ere de Fritagelser

for Bygningslovens Baand; Kongen kan bevilge, udtrykkelig kaldte specielle Dispensationer. At Begrebet har denne Udstrækning, er af Vigtighed. Thi Grl.s § 94 forudsætter, at de nye Lovbøger, hvis Udgivelse den paabyder, skulle være udtømmende, og § 95 forbyder ubetinget alle Dispensationer, følgelig ogsaa paa den økonomiske Lovgivnings Omraade.

Det Baand, som sidstnævnte Paragraph, bogstavelig forstaaet, kom til at paalægge Lovgivningen, vilde være baade i sig selv urimeligt og i practisk Henseende meget besværligt. Den Fordring, at Lovgivningen aldeles ikke maa meddele eller bemyndige nogen til at meddele saadanne Bevilgninger som ovenfor omhandlet, hviler paa en Miskjendelse af Retsforholdenes Natur og den menneskelige Abstractionsevne. Ved Affattelsen af Forskrifter, der skulle gjælde for en ubestemmelig Række af Tilfælde, som vel have væsentlig Lighed med hverandre, men dog ogsaa i mangt og meget frembyde store indbyrdes Forskjelligheder, er det ikke blot af Vanvare, Lovgiveren kan komme til at sige enten formeget eller forlidet. Han ledes ved mange Leiligheder til at gjøre dette med aabne Øine. Det er ofte umuligt at give den Regel, som i sin Almindelighed er den retfærdigste og gavnligste, den rette Begrændsning. For at ramme de Tilfælde, paa hvilke Regelen passer, kan man være nødt til at give den et Omfang, som gjør den anvendelig ogsaa paa enkelte Tilfælde, i hvilke den vilde virke uretfærdigt eller skadeligt. Den rette Fremgangsmaade er i saa Fald, at Lovgiveren opstiller Regelen overeensstemmende med de hyppigst forekommende Tilfældes Natur, men udruster en eller anden Autoritet, der vækker fornøden Tillid, med Magt til at gjøre Undtagelser under saadanne Omstændigheder, hvor Regelen fornuftigviis ei kan ønskes anvendt. Var Adgangen hertil Lovgiveren negtet, og man altsaa med Hensyn til hvilkensomhelst Gjenstand kun havde Valg mellem at give indispensable Forskrifter eller slet ingen, vilde man paa den ene Side blive mere udsat for, at haarde eller uhensigtsmæssige Bestemmelser gaves om de Retsforhold, som nødvendig maa ordnes ved Lov, paa den anden Side oftere maatte overlade mange Forhold til sig selv, uagtet de med Nytte kunde have været

bragte under Ledelse og Tvang af en dispensabel Regel. Det vilde være en høist ufuldkommen Retstilstand, under hvilken der slet ikke kunde gives en Person Udsættelse med at fyldestgjøre sin Værnepligt, Fritagelse for at betale Retsgebyhrer (Lov 14 Mai 1872 § 14), eller hvorunder man ikke kunde forbyde Salg af Umyndiges Jordegods med Forbehold af Dispensation, ei heller tillade nogen mod Erstatning at tage fremmed Grund til Jernbaner, Canaler eller andre Anlæg, som udførtes for privat Regning. Hvis Dispensationer ikke kunde meddeles, maatte det blive særdeles vanskeligt at faa istandbragt adskillige økonomiske Love, som vilde savnes meget føleligt, t. Ex. Fredningslovene for Fiskerierne og Bygningslovene for Kjøbstæderne.

Det er af disse Grunde, man i Belgien, hvis Constitutions § 67 bestemmer: «Kongen udfærdiger de Reglemanter «og Befalinger, der ere fornødne til Lovenes Iværksættelse, «men har ikke Ret til nogensinde at suspendere Lovene eller «dispensere fra deres Efterlevelse», uden Betænkelighed antager, at Lovgivningen kan overdrage Kongen en saadan Ret i forudbestemte Tilfælde [1]).

Der gives desuden særegne Omstændigheder, som berettige til Tvivl om, hvorvidt Grundlovens Forfattere have meent, hvad de i § 95 egentlig have sagt, eller endog gjøre det umuligt at antage dette.

For det første maa det erkjendes, at man hverken i vort Lov- eller Forretningssprog har brugt Udtrykket Dispensation om enhver Bevilgning, som efter den historisk givne og ovenfor udviklede Begrebsbestemmelse gaaer ind derunder. Saaledes vilde vel de fleste studse noget ved at høre Myndighedsbevilgninger eller Bevilgninger til Skilsmisse eller til at udfærdige Proclama kaldte Dispensationer. Saavidt vides, kan man heller ikke paavise noget Exempel hverken før eller efter 1814 paa, at vore Love have brugt Benævnel-

[1]) Britz, *la Constitution belge*, Side 124; Thonissen, § 296. Paragraphen er hentet fra det franske Charte af 1830 § 13, og gjentagen i den italienske Grl. § 6.

sen Dispensationer om Bevilgninger meddelte af andre end Kongen eller forhen Cancelliet, nu Regjeringen[1]). Heraf at slutte, at Lovgivningen uden Brud paa Grl.s § 95 kan overdrage underordnede administrative Autoriteter eller Domstolene en Myndighed til at bevilge Undtagelser fra Loven, som ikke uden Grundlovsbrud kan anbetroes Regjeringen, vilde være fornuftstridigt. Man har selvfølgelig størst Garanti mod Misbrug af en saadan Myndighed, naar den tillægges nogen, som handler under constitutionelt Ansvar. Hvad de ovenfor paaberaabte Omstændigheder berettige til at slutte, er, at Grundlovens Forfattere efter al Sandsynlighed ikke have været sig bevidste, at Udtrykket Dispensationer omfatter saameget, som det efter en rigtig Begrebsbestemmelse maa gjøre.

Afgjørende mod den bogstavelige Fortolkning af Grl. § 95 er det under enhver Omstændighed, at den bringer Paragraphen i Modsigelse med § 23, sidste Led. Denne Modsigelse lader sig ikke fjerne gjennem den før omtalte, paa Grundlovens Tid sædvanligste Sondring mellem Privilegier og Dispensationer, eller ved den vilkaarlige Paastand, at en Begunstigelse maa have en vis Varighed for at kunne kaldes en Forrettighed. Det er nemlig utænkeligt, at Grundloven kan have villet forbyde den mindre Begunstigelse, Dispensationen, men tillade den selvsamme Begunstigelse, naar den kun meddeltes i større Udstrækning, nemlig som personlig Forrettighed, saaledes at det f. Ex. skulde gaa an at fritage en Person for at bruge stemplet Papir til alle de Documenter af et vist Slags, han gjennem hele sin Levetid kom til at udstede (Fr. 25 Mai 1804 § 33), men derimod være forbudt ved Dispensation at tilstaa ham saadan Frihed ved en enkelt Leilighed.

Vil man med Fravigelse af Ordene i Grl.s § 95 søge at finde Udtryk for den Tanke, der synes at have foresvævet Rigsforsamlingen, da den antog Paragraphen, maatte det vel snarest blive, at det skulde være forbudt den lovgivende Magt selv at give eller tillade andre at meddele Fritagelse

---

[1]) Jfr. Stang, Side 470.

fra Lovbud, naar Fritagelsen vilde gjøre Indgreb i private Rettigheder. Til denne Classe af Bevilgninger maa nemlig de specielle Arter af Dispensationer, der ere nævnte i § 95, Protectorier, Moratorier og Opreisninger, i det væsentlige siges at høre. Men en saadan Tolkning af Paragraphen er ikke fri for Vilkaarlighed og vilde lede til ikke ubetydelige practiske Ulemper, idet den nye Lovbog i saa Fald ikke maatte tilstede Bevilgninger, f. Ex. til at sidde i uskiftet Bo.

§ 16. Vore Statsmagter have ikke anseet sig bundne til den sidstnævnte og endnu mindre til den bogstavelige Fortolkning af Grl.s § 95. Som Bevis herfor kan man vistnok ikke paaberaabe sig samtlige de efter 1814 udkomne Love, der opstille Forskrifter, fra hvilke de tillade Kongen, Domstolene eller de underordnede Autoriteter at dispensere. Den store Fleerhed af disse Love slutte sig nemlig til den ældre Ret og kunne ikke være givne i den Tanke, at de uden væsentlig Omdannelse skulde indlemmes i den nye Lovbog. Der gives imidlertid nogle af de efter 1814 udkomne Love, med hvilke dette er Tilfældet, og selv disse opstille enkelte dispensable Forskrifter. Herhen hører navnlig Arveloven af 31 Juli 1854, der i §§ 31, 32, 36 og 37 opstiller kongelig Confirmation som Betingelse for de sammesteds nævnte Testamenters Gyldighed, Lov om fraværende og forsvundne Arvingers Midler af 12 Oct. 1857 § 23, der bemyndiger Kongen til at tillade Udbetaling af Arvecapitaler, som efter Lovens Regler skulde blive staaende i Overformynderiet, Søfartsloven af 24 Marts 1860, § 4, som bemyndiger Kongen til at dispensere fra Forbudet mod at forandre det Navn, et Skib engang har faaet, samt Loven om Æresopreisning af 9 Juni 1883. Hverken Regjeringen eller Storthinget har ved disse Leiligheder drøftet Spørgsmaalet om Grundlovmæssigheden heraf. Den kongelige Commission, der udarbeidede Arveloven, indskrænkede sig til at bemærke, at Grl.s § 95 indeholder en Opfordring til at ordne Gjenstanden saavidt muligt ved faste Regler[1]). Al Tvivl om disse Bestemmelsers

---

[1]) Storth. Forh. 1851, V, 65.

Grundlovmæssighed er bortfaldt ved Grl.sbest. af 16 Marts 1887. Af senere Love mærkes Lov om Statsborgerret 21 April 1888, § 3, samt om Ægtefællers Formuesforhold af 29 Juni 1888, § 5.

Det almindelige Forbud mod Dispensationer, som Paragraphen opstiller, har saaledes practisk taget kun faaet Betydning af et Forbud mod at dispensere i Tilfælde, hvor Lovgivningen ikke har tilladt det. Ganske overflødigt kan et saadant Forbud ikke siges at have været. Uagtet det næsten er en Selvmodsigelse, at en Konge, som ikke kan give Lov, medmindre et Rigsraad eller en Nationalforsamling har antaget den, paa egen Haand skulde kunne dispensere fra dens Bestemmelser, har en saadan Ret ikke blot hos os[1]), men i de fleste europæiske Lande i større eller mindre Udstrækning tilkommet ham. Dette var Tilfældet endog i England, hvor den vilkaarlige Dispensationsmyndighed først blev Kongen frakjendt ved den førnævnte Act of Settlement af 1689[2]). Ligeledes havde i Tydskland Keiseren og de Landsherrer, hvem den saakaldte Privilegiehøihed tilhørte, Ret til at dispensere ogsaa i andre Tilfælde end dem, hvori Loven selv gav Tilsagn om Dispensation. I den tydske statsretlige Theori gik man lige indtil den seneste Tid ud fra, at en saadan Ret, ihvorvel kun med store Indskrænkninger, tilkom enhver Fyrste[3]). Derfor have Grundlove, der ere langt yngre end vor, fundet det raadeligst udtrykkelig at forbyde Kongen at meddele Dispensationer udenfor de lovbestemte Tilfælde, see den danske § 27, den hollandske af 1848 § 67, jfr. den ældre hollandske af 1815 § 68.

Efter den praktisk antagne Fortolkning af Grl.s § 95 maa selve den lovgivende Magt ved speciel Lov kunne give Dispensation. Men dette tør ikke skee i saadanne Forhold,

---

[1]) Se nærværende Værks første Afdeling, Side 461.

[2]) Hallam, History of Europe during the middle ages II, 220, og William III and Mary St. 2 cap. 2.

[3]) Den modsatte Lære har først vundet almindelig Udbredelse efter den før nævnte Afhandling af Gerber, see G. Meyer, Staatsrecht, tredie Udgave, § 178, No. 3.

hvor Dispensationen, idet den begunstiger en Person, griber ind i nogen andens allerede erhvervede Rettigheder, medmindre den lovgivende Magt ved tidligere Lov har forbeholdt sig Adgang dertil. Ellers vilde Grl.s § 97 blive overtraadt.

§ 17. Af Forbudet i Grl.s § 95 har man undertiden gjennem indirecte Slutning villet udlede, at der, indtil den nye Lovbog træder i Kraft, tilkommer Kongen en vis Myndighed til at dispensere fra Lovene.

Var denne Slutning rigtig, maatte man i § 95 søge ligesaavel Begrændsningen som Hjemmelen for den dispenserende Myndighed, Kongen nu udøver med Hensyn til andre Love end dem, der ere tænkte at skulle indlemmes i den nye Lovbog, og man kunde da vanskeligt komme til andet Resultat, end at Kongen, indtil denne Lovbog udkom, havde en aldeles ubegrændset Dispensationsmyndighed. Men en saadan har aldrig Kongen selv paastaaet.

Det er ogsaa baade unødvendigt og urigtigt at søge Hjemmelen for Myndigheden til at dispensere fra de før 1814 udgivne Love i Grl.s § 95[1]). En saadan Ret vilde have tilkommet Kongen, selv om Paragraphen ikke havde været skreven. Den er ham nemlig indrømmet ved Grl.s § 94. Naar det der sagdes, at Statens dagjældende Love skulde forblive i Kraft, indtil den nye almindelige og civile criminelle Lovbog udkom, saa ligger deri for det første, at de ældre Love, som f. Ex. Forordningen af 23 Mai 1800 og Rs. 4 Juli 1800, der tilsagde eller gav Haab om Dispensationer fra de der nævnte Lovbud, forbleve gjældende Ret, og at altsaa Kongen eller de underordnede Autoriteter, hvem Myndigheden var tillagt, kunde dispensere i de her omhandlede Tilfælde. Hvad Grl.s § 94 vilde stadfæste og holde i Kraft, var imidlertid ikke blot de skrevne Lovbud, men hele den da practisk gjældende Retsforfatning, forsaavidt den ikke stred mod Grundloven. Der er ingen Tvivl om, at Dom-

---

[1]) Til hvilken Forvirring denne Synsmaade kan føre, viser de Forsøg paa at løse Spørgsmaalet, der findes i Rolfsens Formularbog første Udgave, Side 319—340.

stolene ved denne Grundlovsbestemmelse forpligtedes til at dømme efter de forhen anerkjendte Retsgrundsætninger, selv om disse ikke havde fundet sit Udtryk i nogen skreven Lov, og at Kongen under Udøvelsen af sin Regjeringsmyndighed var ligesaa forpligtet til at følge disse Retsgrundsætninger, som de i Lovene udtalte, med andre Ord, at Grundloven ligesaavel i § 94 som i §§ 9 og 30 under sit Udtryk «Love» har indbefattet baade den skrevne og den uskrevne Ret. Ifølge hævdet Sædvane meddeltes mange Slags Dispensationer, der ikke i den skrevne Lov omtaltes som erholdelige. Dette var almindelig bekjendt, derefter indrettede Borgerne sin Handlemaade, derpaa var selve den skrevne Lovgivning beregnet; at lukke Adgangen til at erholde deslige Dispensationer maatte have ledet til store practiske Ulemper, ja endog til uforskyldte Retstab.

Men ligesom Hjemmelen for Kongens Ret til at dispensere fra Love, ældre end 1814, er at hente fra Grl.s § 94, saaledes er det i samme Paragraph, man maa søge Myndighedens Begrændsning. Kongen har ikke Ret til at meddele Dispensationer fra ethvert ældre Lovbud eller under hvilkesomhelst Betingelser, men kun i saadanne Tilfælde, hvor den paa Grundlovens Tid practisk gjældende Ret medførte, at Dispensation burde gives [1].

Grl.s § 94 har, som dens Ord vise, tænkt sig, at denne Rets Regler snart skulde blive afløste af en ny, udtømmende Lovbog. Fra dette Tidspunkt af maa Dispensationer ikke meddeles. Andet og mere siges ikke i § 95. Sidstnævnte Paragraph afgiver saaledes ikke gjennem en indirecte Slutning nogen Hjemmel for Kongens Myndighed til at meddele Dispensationer fra ældre Retsregler. Den indeholder heller ingen Indskrænkning i hans Myndighed til at meddele andre, ifølge disse Retsregler tilladelige Bevilgninger.

Resultaterne af denne Hovedsætning skulle nu blive nærmere udviklede.

---

[1] Dette er udtrykkelig bestemt i den danske Grl. § 27, jvfr. Matzen dansk Statsforfatningsret II, 214—222.

§ 18. Tingen er da især utvivlsom, naar den ældre Lovgivning udtrykkelig har erklæret, at et vist Slags Bevilgninger kan erholdes, 1—5—27, jfr. 1—2—10 og 11, 1—6—10 og 12, 3—18—15 No. 1 § 4, 5—13—23, Anordn. 2 Marts 1708, Pl. 20 Febr. 1717, For. 23 Mai 1800, Rs. 14 Juni og 4 Juli 1800, 12 Okt. og 16 Nov. 1812, 31 Jan. 1813, og den senere Lovgivning ikke udtrykkelig eller stiltiende har tilbagekaldt denne Erklæring.

Har Lovgivningen omvendt erklæret visse Slags Bevilgninger uerholdelige, saa har Kongen ikke Ret til at meddele saadanne. Saaledes ikke Bevilgning til at indgaa anden Gangs Ægteskab, før Skifte er holdt med den førstafdøde Ægtefælles Arvinger. Heller ikke Bevilgning for Stedfader til at være Stedbørns Værge, Pl. 20 Febr. 1717, I. A, §§ 16 og 17. Ganske undtagelsesfri er dog ikke denne Regel, da Praxis undertiden før 1814 indgik paa at tilstaa visse Arter af Bevilgninger, som i Lovene vare erklærede uerholdelige. Et Exempel herpaa ere Moratorier, der vel ved Rs. 7 Dec. 1731 vare erklærede uerholdelige, men ikke destomindre senere undertiden bleve meddeelte, see Fr. 8 Marts 1737, § 12, Fr. 16 Febr. 1791, § 64, Rs. 20 Oct. 1813, § 9. Bankfundatsen af 14 Juni 1816, § 68, forudsætter ogsaa Muligheden af, at de fremdeles kunne blive tilstaaede. Et andet Exempel frembyder Placaten af 20 Oct. 1740, som erklærer, at ingen andre maa beskikkes til Medlemmer af de ifølge Ansøgning fra Part nedsatte dømmende Commissioner end Mænd, som beklæde kongeligt civilt Embede, hvilken Bevilgningsregel forlængst er sat ud af Betragtning. Canc. Pl. 17 Dec. 1803 erklærede, at Opreisninger paa Politiretsdomme ikke vilde blive meddeelte. Ikke destomindre gav Regjeringen, ogsaa før Loven af 23 April 1839 udkom, Opreisning paa saadanne Domme, og dens Adgang hertil anerkjendtes af Høiesteret ved Dom af 25 Mai 1836 [1]). Man paaberaabte sig, at Bestemmelse ei var nogen egentlig Lov, men kun en Instruction for Overøvrighederne, som ikke kunde være bin-

[1]) Retstidenden 1836, 495.

dende for Kongen eller Regjeringen [1]). Har Lovgivningen foreskrevet, at Bevilgningen kun maa meddeles under visse Betingelser, kan den ei tilstaaes, hvor disse mangle [2]). Men den Omstændighed, at Lovgivningen erklærer en Bevilgning erholdelig i visse Arter af Tilfælde, berettiger ikke altid til den Slutning, at lignende Bevilgning aldeles ikke kan meddeles i andre beslægtede, men dog noget forskjelligartede Tilfælde. Saaledes tilstodes der ogsaa før Loven af 30 Juli 1851 den længstlevende Ægtefælle, naar der foruden Fællesbørn tillige var Særkuldsbørn efter den afdøde, Ret til at blive siddende i uskiftet Bo, og det uagtet Bevilgningsanordningerne kun omtalte, at Bevilgning kunde meddeles til at sidde i uskiftet Bo med Fællesbørn.

§ 19. Naar den ældre Lovgivning vel ikke udtrykkelig nævner et vist Slags Bevilgninger som erholdelige, men det dog før Grundloven var Praxis at meddele dem, saa ansees Kongen berettiget til at vedblive dermed. Exempler herpaa ere Bevilgninger til at fremsætte nye Indsigelser ved Overretterne, til at paaanke Domme i Sager, som angaa inappellable Gjenstande, til at paastævne flere Sager under een Proces, Tilladelse til at fledføre sig uden at foretage den i 5—1—9 befalede Lovbydelse til Arvingerne, Dispensation fra Forbudet i 3—18—8, Fritagelse for Befalingen i 1—5—17, jvfr. Skydsloven af 17 August 1821, § 3 i Slutningen; Mortificationsbevilgninger før Loven af 6 Marts 1869. Men den Praxis, der skal kunne tjene som Hjemmel for en saadan Anvendelse af Bevilgningsmyndigheden, maa have fortsat sig lige til Grundlovens Istandbringelse. Var den allerede før

---

1) Storth. Forh. 1839, II, 426.

2) Retst. 1867, 257, hvor Høiesteret afviste en Sag fra Overretten, forsaavidt den angik en Executionsforretning, der var paaanket i Henhold til en Opreisning, meddeelt efterat tre Aar vare forløbne fra Forretningens Afholdelse. Ved kgl. Rsl. af 8 Oct. 1888 meddeeltes Opreisning paa en over tre Aar gammel Auction, hvilken derefter paaankedes til Overretten. Denne Domstol ansaa imidlertid Bevilgningen meddeelt uden lovlig Hjemmel, satte den derfor ud af Betragtning og afviste Ankestevningen.

forladt, kan den ikke gjenoptages. Af denne Grund ansaaes Kongen ogsaa før Arveloven af 31 Juli 1854 uberettiget til at legimitere uægte Børn ved Bevilgning. Endvidere maa det antages, at Kongen er forpligtet til at holde sig de Betingelser efterrettelig, som den ældre Praxis stadigen opstillede for Meddelelsen af saadanne Bevilgninger. Han kan saaledes ikke meddele Bevilgning til Paaanke af en inappellabel Dom, naar den kun attraaes appelleret i den Hensigt at opnaa Frifindelse for idømte Procesomkostninger.

§ 20. Hvis der til at dispensere fra en før Grundloven given Retsregel ikke kan paavises Hjemmel enten i skreven og usvækket Lov eller i sikker Praxis, maa Regelen betragtes som indispensabel. Dette gjælder dog ikke ganske ubetinget. Det ældre Bevilgningssystem er vistnok kun stadfæstet, forsaavidt det var en Bestanddeel af den i 1814 gjældende Ret. Systemet kan imidlertid ikke antages at være slaaet fast netop i den Skikkelse, hvori det dengang tilfældigviis befandt sig, men maa være optaget som et levende Retsinstitut, saaledes at man under dets Anvendelse ikke kan være indskrænket til en slavisk Gjentagelse af tidligere Afgjørelser, hvorimod man i nogen Grad maa kunne bygge paa disses Analogier. Søges der Dispensation i forhen ikke indtrufne Tilfælde, som ere af den Beskaffenhed, at Dispensation utvivlsomt vilde være tilstaaet, hvis Spørgsmaal derom var forekommet før 1814, bør den Omstændighed, at intet Præcedents kan paavises, ei betragtes som nogen afgjørende Hindring. Det er heller ikke ganske uden Exempel, at Dispensationer under deslige Omstændigheder ere meddeelte. Lovbogens 2—3—9 forbyder at ordinere nogen Præst, medmindre han er kaldet til noget vist Embede, hvorved selvfølgeligt kun menes præsteligt Embede i den norske Statskirke. Men da norske Theologer begyndte at kaldes til Præster for lutherske Frimenigheder i Amerika og begjærede kirkelig Ordination af vore Biskopper, har Kongen ved Res. 23 Dec. 1839 og mange senere Resolutioner dispenseret fra Forbudet i 2—3—9. Et andet Exempel var det, at Kongen gav Bevilgning til Paaanke af Tugthuusretsdomme. Hverken Lovgivningen eller den ældre Praxis indeholdt ligefrem Hjemmel

hertil. Men at saadanne Bevilgninger vare gyldige, blev flère Gange erkjendt af Høiesteret [1]). Et tredie Exempel synes man at have i de Dispensationer fra Fr. 22 Febr. 1805, § 9, som ifølge Instr. 15 Januar 1881, § 7, No. 17, kunne meddeles af Regjeringen [2]). Det er imidlertid klart, at en Udvidelse af Bevilgningssystemet udover de ved Lovgivningen og den ældre Praxis optrukne Grændser kun kan skee, hvor særdeles stærke Grunde tale derfor. Navnlig har Udvidelsen meget mod sig, dersom Bevilgningen angaaer private Retsforhold og kan blive til Skade for nogen af Parterne. Uagtet saaledes den gjængse Retsbrug tilsteder Opreisning, naar nogen vil paaanke et Skjøn til Overretten, men har oversiddet den dertil fastsatte Frist, ansees dog Kongen uberettiget at give Opreisning, naar nogen vil paaanke et Underskjøn til Overskjøn. Høiesteret har ved Dom af 14 Juli 1844 sat en saadan Dispensation ud af Betragtning, fordi intet Sidestykke dertil kunde paavises i den ældre Praxis [3]).

§ 21. Justitsdepartementet har i Skr. af 9 Mai 1874 udtalt, at den før 1814 gjældende Retsforfatning ikke afgiver Hjemmel for Kongen til at meddele Bevilgninger, som ei lade sig henføre under Begrebet Dispensationer, men maa ansees som Forrettigheder eller Privilegier. Det antog derfor, at Kongen uden Hensyn til, hvad der kunde oplyses om ældre Praxis, var uberettiget til at meddele Bygdemagasiner Udpantningsret.

Under en rigtig Opfatning af Forholdet mellem Begreberne Dispensation og Privilegier samt af Forholdet mellem Grl.s §§ 94 og 95 kunde en saadan Mening vel vanskeligt opkomme. For at bringe Sagen paa det Rene, maa det først undersøges, hvorvidt Adgangen til at meddele Forrettigheder eller saakaldte Privilegier er bortfaldt ved Grundloven ogsaa,

---

[1]) Retst. 1855, Side 620.

[2]) Efter anstillet Undersøgelse synes Dispensationer fra det omhandlede Forbud mod at have Kirkegaard indenfor en Kjøbstad først at være meddeelte efter Foredrag fra Kirkedepartementet af 5 Oct. 1835 og 22 April 1848, uden at Spørgsmaalet om den retlige Adgang hertil er opkastet. I Motzfeldts Kirkeret, som udkom 1844, omtales ikke Adgangen til at erholde saadanne Bevilgninger.

[3]) Retst. 1845, 389.

naar den havde Hjemmel i en ældre skreven Lov. I en enkelt Anvendelse har denne Synsmaade været antagen af det juridiske Facultet i Betænkning af 3 Mai 1857 [1]. Ved nærmere Prøvelse tør det dog vise sig, at den maa opgives. Ikke faa ældre Love tillagde underordnede Autoriteter, navnlig et Regjeringscollegium eller Overøvrigheden Myndighed til at meddele visse Forrettigheder, som baade efter sit Væsen vare og ofte benævntes Privilegier. Gjæstgiverprivilegier meddeeltes maaskee oprindeligt af Amtmanden, Ordonance af 20 Mai 1719 (i Rescriptsamlingen), jvfr. Christiania Privilegier af 26 Sept. 1749, § 8, derimod ifølge Fr. 8 Marts 1757, § 3, af

[1] Storth. Forh. 1851, VII, 136—147. Kongen havde ved Rsl. 13 Januar 1817 tilstaaet Sukkerraffinaderierne i Christiania, Throndhjem og Fredrikshald toldfri Indførsel af det Raasukker, de forædlede. Som Hjemmel herfor paaberaabtes Fr. 1 Febr. 1797, §§ 51—53. Facultetet antog vel, at Privilegierne vare gyldige, men kun fordi Storthinget efter Omstændighederne maatte antages stiltiende at have samtykket i, at Kongen udøvede saadan Myndighed, eller dog at Privilegierne maatte ansees stadfæstede ved Toldloven af 28 Juli 1824, § 15. Derimod udtalte Facultetet, at Fr. 1797, uagtet den før 1814 hjemlede Regjeringen saadan Myndighed, ikke længere afgav formel Hjemmel til at udøve den, eftersom der siden 1814 ingen Lov var udkommen, som tillagde Kongen Ret til at at meddele nogetsomhelst Toldprivilegium. Denne Slutning er dog neppe bindende. De ved Forordn. af 1797 paalagte permanente Toldafgifter skulde ifølge Grl.s § 94 sidste Led vedblive at opkræves indtil første ordentlige Storthing, og Forordningen var en Lov. som ifølge nysnævnte Paragraph i sin Heelhed skulde forblive i Kraft, forsaavidt den ikke stred mod Grundloven. Dette var ikke Tilfældet med Bestemmelserne i Forordningens §§ 51—53 om, at deslige Privilegier skulde kunne meddeles ved administrativ Bevilgning. Saadan Bestemmelse optoges i Toldloven af 1824, § 15 og findes i alle Toldtarifer siden 1842, og endnu i Tarifen af 13 Juni 1891, § 7. Adgangen til at erholde Privilegier af dette Slags var dengang i Virkeligheden et betydningsfuldere Led i Industrilovgivningen, end den er nu, da Raaproducter i Regelen ere toldfri, og det laa sikkerlig ganske udenfor Grundlovsforfatternes Tanke, at de skulde have rokket den, om end kun midlertidigt. Endelig maa bemærkes, at Skatteloven af 1 Juli 1816, § 4, fornyede de ældre Skatter og Afgifter og derved, saavidt skjønnes, Toldforordningen af 1797 i dens Heelhed.

Kongen, men senere, som det synes, af Cancelliet, see Prom. 25 Marts 1771. Landhandlerprivilegier meddeeltes oprindeligt af Stiftamtmanden, see Rs. 3 Febr. 1753, II, 2, og Rs 11 April 1755, senere af Cancelliet. Bevilgninger til at anlægge Smeltehytte gaves af Oberbergamtet, Fr. 7 Sept. 1812, § 58. Det forstaaer sig selv, at Myndigheden til at meddele saadanne Privilegier ikke bortfaldt ved Grundloven. Men det synes da heller ikke tvivlsomt, at denne har ladet Kongen beholde Myndighed til at meddele det Slags Privilegier, hvis Erholdelse den gjældende Lovgivning havde stillet i Udsigt uden at bemyndige nogen anden til at meddele dem, f. Ex. Privilegium til Anlæg af et nyt Apothek, Fr. 4 Dec. 1672, §§ 11 og 12, jfr. Rs. 26 Febr. 1768, No. 24; Privilegier til Anlæg af nye Saugbrug, Fr. 22 April 1795, § 3; den Udskrivningsfrihed for et vist Antal Arbeidere, der ved Fr. 7 Sept. 1812, § 96, var lovet Bergværkerne. Herom var i vor constitutionelle Praxis aldrig nogen Tvist. Kongen meddeelte mange Sagbrugsprivilegier ogsaa i Tidsrummet fra 1814 til Loven af 8 Juni 1818, der i § 8 udtrykkelig forbeholdt ham saadan Myndighed, og det paa en Maade, som vel snarest synes at vise, at Retten aldrig havde været ham betagen [1]). Værnepligtsloven af 5 Juli 1816, § 12, sagde, at de med Hensyn til Udskrivningen gjældende Anordninger fremdeles skulde forblive i Kraft, forsaavidt Loven ikke deri havde gjort nogen Forandring. Bestemmelsen forstodes uimodsagt saaledes, at Kongen fremdeles havde Ret til at bevilge Bergværkerne Udskrivningsfrihed for et vist Antal Arbeidere, see Lov af 14 Juli 1842 § 9.

Maa det saaledes erkjendes, at den Adgang til ved kgl. Bevilgning at erholde Privilegier, hvortil der ved skreven Lov var aabnet Udsigt, ikke bortfaldt ved Grundloven, saa maa det samme gjælde ogsaa, hvis denne Adgang hvilede paa

---

[1]) Storth. Forh. 1845, V, No. 97, Side 5—16, hvor der findes en Fortegnelse over de priviligerede Saugbrug. Flere af de fra 1817 og første Halvdeel af 1818 daterede Privilegier ere maaskee Confirmationer af ældre udløbne Privilegier. Men de maa i heromhandlede Henseende stilles lige med nye Privilegier.

Praxis. Det var saaledes sikker Sag, at Kongen før Loven af 15 Juli 1839 kunde meddele Bevilgning til i Agershuus Stifts Landdistrict at drive andre Haandværk end dem, som ifølge Christiania Privilegier af 26 Sept. 1749, § 11 vare tilladte i Bygderne, og anden Hjemmel for en saadan Bevilgningsmyndighed end Praxis kjendes ikke [1]).

Det maa ved Afgjørelsen af det her omhandlede Spørgsmaal ikke tabes af Sigte, at man uden anden Hjemmel end ældre Praxis har maattet erkjende Kongen berettiget til for særskilt Sag at anordne dømmende Commissærer ogsaa i Tilfælde. hvor ingen af Parterne har ansøgt derom. En saadan Anordning er ingen Bevilgning, saaledes hverken nogen Dispensation eller noget Privilegium. Efter sit Væsen skulde den være en Anvendelse af delegeret Myndighed til at give Forskrifter med Lovs Kraft, jvfr. Lov om Strafferetspleien af 1 Juli 1887, § 18, men Sædvanen er her traadt i Delegationens Sted, og samme Kraft maa den have ogsaa med Hensyn til Bevilgninger af hvilketsomhelst Slags.

§ 22. Fra de af Storthinget givne Love maa Dispensation kun meddeles i de Tilfælde og under de Betingelser, som der bestemmes. Men heller ikke denne Regel om Dispensationsmyndighedens Grændser er ganske undtagelsesfri. Hvor den nye Lov gjentager en ældre Forskrift, fra hvilken der dispenseredes, kan Formodningen ofte være for, at den lovgivende Magt ikke har villet forandre Forskriftens virkelige Betydning, men tænkt sig, at den fremdeles skulde blive Gjenstand for Dispensation. Det mærkeligste Exempel herpaa er Bestemmelsen i Høiesteretsloven af 12 Sept. 1818 § 6 om *summa appellabilis*. I Henhold til samme Synsmaade ansaa Kongen sig berettiget til at dispensere ogsaa fra Loven om Borgerskabs Meddelelse af 8 Juni 1818 § 5, hvorefter Handelsborgerskab kun maa tilstaaes dem, der bevise at have ført en ustraffelig Vandel. Dette var nemlig ingen ny Regel, men kun en Anvendelse af Lovbogens 3—7—1, fra

---

[1]) Departementstidende for 1829, Side 273, og Storth. Forh. 1830, III, 419—420.

hvilken der i Praxis dispenseres [1]). Denne Synsmaade er godkjendt ved Loven om Æresopreisning af 9 Juni 1883, § 7.

Derimod ansaa Kongen sig aldrig berettiget til at give Opreisning paa Oversiddelse af den i Toldloven af 28 Juli 1824, § 245, bestemte Appelfrist, uagtet dette Bud ikke var andet end en Gjentagelse af Fr. 1 Febr. 1797 § 120, fra hvilken der gaves Dispensation.

I Skr. af 24 Nov. 1879 har Justitsdept. udtalt, at Kongen maa ansees uberettiget til at meddele Myndighedsbevilgninger, efterat Loven af 24 Marts 1869 har nedsat Myndighedsalderen til 21 Aar.

Den i nærværende Paragraph udviklede Lære har i lang Tid været den gjængse [2]), hvilket navnlig viser sig deri, at alle Ansøgninger om Opreisning paa de i Loven om Underholdningsbidrag af 1 August 1821, § 5, Forligelsesloven 20 Juli 1824, §§ 73 og 74, eller Toldloven 20 Septbr. 1845, § 182, fastsatte Frister hidtil altid have været afslaaede. Concursloven af 6 Juni 1863 synes imidlertid at hvile paa en modsat Anskuelse. Den fastsatte i § 131 nye og meget forkortede Paaankningsfrister for Skifterettens Decisioner, Beslutninger og Udlodninger i Concursboer saavelsom for de i Anledning af dem afsagte Overretsdomme. Derhos forbød den i § 134 at meddele Opreisninger paa disse Dommerhandlinger. Sidstnævnte Paragraph indkom i Loven uden nogensomhelst Begrundelse og er efter den ovenfor udviklede Lære overflødig. Den er saaledes vistnok lidet skikket til at danne Grundlag for den indirecte Slutning, at der kan gives Opreisning paa processuelle Paaankningsfrister, fastsatte ved Storthingslove, medmindre disse udtrykkelig forbyde det. Desuagtet synes denne Slutning

---

[1]) Storth. Forh. 1842, IX, 707.

[2]) Den er modsagt af Getz: Om Paaanke til høiere Ret, Side 161—162. I Danmark antages, at Opreisninger kunne meddeles ogsaa paa Oversiddelse af Appelfrister, fastsatte ved Love, yngre end Grundloven, see Matzen, dansk Statsforfatningsret, II, 220.

nu at have vundet fuld Anerkjendelse. Overøvrigheden, der ifølge Fr. 23 Mai 1800, § 12, har Blanketter til dette Slags Bevilgninger, meddeler nemlig Opreisninger paa Oversiddelse af den i Loven om Christiania Byret af 17 Marts 1866 § 9, anordnede særegne Frist for Paaankning af denne Rets Domme, og saadan Opreisning er ved Høiesteretsdom af 12 Marts 1875[1]) anseet gyldig. Rigtigheden heraf er saameget mere tvivlsom, som den Storthingscomitee, der foreslog den heromhandlede Appelfrist, udtrykkelig henviser til de nysnævnte indispensable Bestemmelser i Forligelses- og Toldloven[2]). Om Høiesteret har været opmærksom herpaa, vides ikke.

For at ansee saadanne Bevilgninger gyldige talte dog Analogien fra den om almindelige Under- og Overretsdomme gjældende Regel. Ved Dom af 12 Marts 1889 er imidlertid Høiesteret gaaet et langt Skridt videre, idet den har antaget, at Opreisning kan meddeles paa Oversiddelse af den 4 Ugers Frist, Loven af 10 Mai 1860, § 4, har sat for Paaanke af Kjendelser i Expropriationssager. Under Istandbringelsen af denne Lov udtaltes det dog baade i Odelsthing og Lagthing, at Ankefristen i disse Sager maatte være saa kort som muligt[3]). For at blive sikker kan altsaa nu den, der ved saadan Kjendelse er kommen i Besiddelse af fremmed Grund, være nødt til, inden han begynder et kostbarere Arbeide derpaa, at paaanke Kjendelsen til Stadfæstelse.

§ 23. Myndighed til at dispensere fra de til Varetagelse af en Communes Tarv givne Lovbestemmelser kan tillægges dens Bestyrelse.

Myndighed til at dispensere fra Love, som ere givne til Beskyttelse for Statens eller den enkelte Borgers Interesse, er derimod Udøvelse af Statens udøvende Magt, og maa

---

[1]) Retst. 1875, Side 232—235.

[2]) Storth. Forh. 1860, Side 393.

[3]) Retstidenden 1889, Side 483—488, jvfr. Odelsthingstidenden 1860, Side 310, og Lagthingstidenden, Side 209—211.

derfor forbeholdes Kongen eller de ham underordnede administrative Autoriteter. Dog ansees det tilladt at overdrage Domstolene Ret til at give processuelle Bevilgninger, Høiesteretslov 12 September 1818, §§ 15 og 16.

Capitel 40.

Kongens Benaadningsret.

§ 1. At Statens Overhoved har Benaadningsret, er en for de fleste civiliserede Stater fælles Retsregel. I Nordamerika og Frankrige tilkommer den Præsidenten, i Schweitz derimod ikke Forbundsraadet, men Forbundsforsamlingen, som beslutter derom i Fællesmøde af begge Kamre, altsaa ikke i Lovs Form.

Myndigheden kan have meget forskjelligt Omfang. I enkelte Lande berettiger den baade til at fritage for Tiltale til Straf, ophæve en anlagt Strafsag og fritage for alle af en Straffedom flydende meenlige Følger [1]). I de fleste Lande berettiger den blot til at fritage for den idømte Straf.

Benaadninger ere ligesaalidt efter vor Grundlov som efter den engelske Rets Sprogbrug Dispensationer. At de efter sit Væsen henhøre under dette Begreb, negtes selvfølgeligt af dem, som blot henregne Bevilgninger *a priori* (see forrige Capitels § 13) til Dispensationer, ligeledes de, der negte,

---

[1]) Saaledes i Tydskland, H. A. Zachariæ, Deutsches Staatsrecht, § 151; Binding, Handbuch der Strafrecht, Side 876; Seuffert, Art. Begnadigung i Stengels Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrecht. Ligeledes i England, Blackstone, Commentaries, ed. Stephens, IV, 169. Benaadning gjengiver saaledes Stemmeret og Evne til at have Sæde i Parliamentet, Anson, Law and Custom of the const. I, 110 og 198.

at Dispensationer medføre en Rettighed[1]). Forsaavidt Benaadningen bliver virksom, selv om almindelige Domfældte afslaaer den, kan den efter vor Rets almindelige Sprogbrug ikke kaldes en Dispensation. Spørgsmaalet er uden practisk Betydning.

§ 2. At Kongen skulde have Benaadningsret, vedtoges allerede gjennem den femte af de paa Eidsvold foreløbig fastsatte Grundsætninger og blev udtalt i Grundlovens § 20, der efter den under 29 Novbr. 1862 besluttede Ændring nu lyder:

«Kongen har Ret til i Statsraadet at benaade «Forbrydere, efterat Dom er falden. Forbryde«ren har Valget, om han vil modtage Kongens «Naade eller underkaste sig den ham tildømte «Straf. I de Sager, som af Odelsthinget foran«staltes anlagte for Rigsretten, kan ingen anden «Benaadning end Fritagelse for idømt Livstraf «finde Sted.»

I sin oprindelige Skikkelse foreskrev Paragraphen, at Benaadning først maatte meddeles, efter at Høiesterets Dom var falden og Rettens Betænkning indhentet. Denne Betingelse vilde strengt taget have ledet til, at den, der var dømt til en Straf saa lav, at Dommen ei kunde appelleres til Høiesteret, var afskaaren Adgang til Benaadning. I Praxis forstodes imidlertid Paragraphen saaledes, at Kongen havde Ret til at benaade for Straf, ilagt ved underordnet Rets Dom, naar denne Dom af en eller anden Aarsag ikke kunde appelleres. Denne Fravigelse af Grundlovens Ord var saameget betænkeligere, da det Adler-Falsenske Udkast § 131 som Vilkaar for Benaadningsrettens Udøvelse lod sig nøie med at kræve «endelig Dom», og Grundloven altsaa ved at bruge et andet Udtryk kunde synes paa utvetydig Maade at have tilkjendegivet, at den vilde opstille en strengere Fordring. Og for at indhente Høiesterets Betænkning ansaaes Kongen aldrig fritagen. Nu er Nødvendigheden af at indhente saadan Betænkning bortfaldt, og Fordringerne for-

---

[1]) **Jellinek**, Gesetz und Verordnung, Side 338—339 og de der nævnte Forfattere.

øvrigt nedsatte saameget, at Benaadning kan finde Sted, selv om den Dom, hvorved Straffen er paalagt, lod sig indbringe for høiere Ret. I Regelen bliver ingen Ansøgning om Benaadning foredragen for Kongen, førend den Dømte har vedtaget Dommen og saaledes frafaldt Appel, Dept. Skr. 14 Decbr. 1877.

§ 3. Derimod er det fremdeles Regelen, at Benaadning ei maa meddeles, før Dom er falden. Heraf kan ei udledes, at de administrative Autoriteter, hvem Anklagemyndigheden er anbetroet, skulde være ubetinget pligtige til at anlægge Sag i ethvert Tilfælde, hvor det er overveiende sandsynligt eller endog klart, at en strafbar Lovovertrædelse er begaaet. Det er efterhaanden blevet anerkjendt hos os, at denne som enhver anden administrativ Myndighed maa udøves med Skjønsomhed, see Toldlov 20 Septbr. 1845, § 183, Maltlov 12 Octbr. 1857, § 32, Criminallovens 27—5, saaledes som denne lyder efter Loven af 28 Juni 1890, Stempletpapirloven af 11 April 1885, § 18 og Straffeprocesloven af 1 Juli 1887, § 85. Dette gjælder naturligviis ogsaa, hvor Anklagemyndigheden er Kongen forbeholdt [1]). Derimod har han ingen Abolitionsret, det vil sige Ret til at tilsige Forbrydere Eftergivelse af offentlig Tiltale. Da han ved Rsl. af 5 Mai 1815 udstedte almindelig Amnesti for de militære Embedsmænd, der i foregaaende Aars Felttog havde overtraadt sin Pligt, protesterede Statsraadet, ligesom ogsaa Protocolcomiteen erklærede Resolutionen grundlovstridig [2]). Skal Amnesti meddeles, maa det ske ved Lov.

Heri ligger ingen Hindring mod, at Beslutninger, der træffes til Iværksættelse af Lovens Forskrifter om Forfølgning af Forbrydelser, kunne være bindende for det Offentlige, saaledes at de ikke til Skade for Paagjældende kunne omgjøres hverken af den Myndighed, som har fattet dem eller nogen

---

[1]) Storth. Forh. 1816, Mai, Side 173, 186 og 187.

[2]) Storth. Forh. 1816, Mai, Side 168. Paa sammeMaade forstaaes den belgiske Grl.s § 73, see Britz, la constitution Belge, Side 129—130, og Thonissen, Const. annotée, No. 35.

overordnet Myndighed, jvfr. Loven af 1 Juli 1887, §§ 86, 87, 91 og 391[1]).

§ 4. Straf, der gyldigen er vedtagen, staaer ved Siden af idømt Straf. Ogsaa denne Sætning har efterhaanden fundet fuld Indgang i vor Ret, Lov 1 Juli 1887, §§ 290 og 38. Det maa derfor antages sikkert, at Kongen kan benaade for saadan Straf[2]), og det saameget mere som man ellers følgerigtigen maatte antage, at Grl.s § 96 forbød at exeqvere den. En enkelt Gang har dog Protocolcomiteen villet gjøre en modsat Anskuelse gjældende[3]).

§ 5. I og for sig er der intet mod, at Benaadningen kun meddeles betingelsesviis. Saaledes var det før sædvanligt ved Benaadning af Strafarbeidsfanger at fastsætte, at Løsladelsen ei skulde finde Sted, førend de for Fængselsbestyrelsen havde godtgjort, at de kunde ernære sig paa lovlig Maade; ligeledes at de skulde staa under Politiets Opsigt og altsaa kunne paalægges til visse Tider at indfinde sig paa Politikammeret. Men Kongen kan ei knytte hvilketsomhelst Vilkaar til Benaadningen. Den Betingelse, som altid har været den hyppigste og nu er den eneste forekommende, er, at Forbryderen skal udstaa Straf af en mildere Art, f. Ex. Bøder istedetfor Fængsel eller Fængsel for Strafarbeide. Kongen kan imidlertid ikke engang med Forbryderens Samtykke istedetfor den idømte Straf sætte hvilkensomhelst anden. Hvilke Onder der skulle benyttes som Straffe, maa bestemmes ved Lov (Grl.s § 96), og herved er Kongen bunden. Ved at bringe Straffe i Anvendelse, som af Lovgivningen ere ophævede, som f. Ex. Kagstrygning, for ikke at tale om Lemlæstelsesstraffe eller Gabestok, vilde den udøvende Magt ustridigen gaa Lovgivningen for nær. Dog maa i Almindelighed en i Lovgivningen ukjendt Straffeart kunne sub-

---

[1]) See med Hensyn til den ældre Ret Getz, om Paaanke til høiere Ret. Side 144—145 og Retstidenden 1890, Side 58—61.

[2]) Archiv for Retsvidenskaben V, 77; Lasson, Criminalret, I, 367; Schweigaard, Proces, II, 202—203.

[3]) Storth. Forh. 1848, VII, 68: Paastanden er gjentagen af Statsrevisionen i Storth. Forh. 1881, IV A, No. 2, Side 238.

stitueres, naar denne kun indeholoer Berøvelse af en Ret, som angjældende med bindende Virkning kan fraskrive sig. Allerede heraf følger, at Kongen ved Benaadning maatte kunne anvende Straf af Bøder til høiere Beløb end i Crl.s 2—25 fastsat, jfr. 6—12 og 2—29. Sætningen lider dog den Undtagelse, at Forbrydelse af Jord eller Boeslod ei maa benyttes som substitueret Straf. Herved vilde nemlig Grl.s § 104 blive tilsidesat [1]).

§ 6. Kongen har før brugt at benaade under Betingelse af, at Forbryderen ikke maa indfinde sig i en bestemt Egn. Ved Dom 11 Marts 1842 [2]) synes Høiesteret i een Retning, nemlig med Hensyn til Udgifterne, at have anseet denne Indskrænkning i den personlige Frihed som Straf. Heraf kunde man ville udlede, at den nu ikke længere er anvendelig, thi ikke alene den fuldstændige, men ogsaa den saakaldte partielle Landsforviisningsstraf er hævet ved Criminalloven og Lov 17 Mai 1848. Denne Slutning vilde dog ikke være velgrundet. Thi for det første medfører den anførte Høiesteretsdom ikke, at den omhandlede Indskrænkning i Friheden skulde være at betragte som Straf i alle Henseender, navnlig i Forhold til Forbryderen. Vor Lovgivning kjender idetmindste i eet Tilfælde, nemlig 3—18—15 No. 1 § 4, en lignende Indskrænkning, der ikke er Straf og altsaa ikke bortfaldt ved Loven af 17de Mai 1848. Og under enhver Omstændighed maa det være afgjørende, at vor Retspraxis har

---

[1]) Protocolcomiteen har i Storth. Forh. 1877, O. I., Side 5 og 1879. O. VI, Side 7, gjort Anmærkning mod, at unge Personer, der ere dømte til Straf, ved kgl. Resl. fritages for denne, mod at de af sin Sogneprest tildeles alvorlig Advarsel, hvilket af Comiteen ansaaes som en i Lovgivningen ukjendt Straf. Men Advarsel er i sit Væsen ikke Straf, og desuden er Sognepresten ifølge Lovbogens 2—9—1 og 10, cfr. Rs. 31 Januar 1749 berettiget til, hvis han finder Føie dertil, at indkalde hvilketsomhelst Menighedslem for at give ham Advarsel (Schweigaard, Proces, II, 322). Høiesteret har derfor i 1887 indstillet en efter Crl. 18—24, andet Punktum, domfældt Kvinde til at benaades fra Straf mod at gives en saadan Advarsel.

[2]) Retst. 1842, 177—186.

erklæret sig for den Mening, at man endog ved privat Overeenskomst, i alt Fald for en vis Tid, gyldigen kan forpligte sig til ikke at opholde sig paa et bestemt Sted[1]).

§ 7. Ligeledes har det tidligere været Skik ved Benaadning af Strafarbeidsfanger at træffe det Forbehold, at de skulde have den skjænkede Frihed forbrudt, hvis de igjen gjorde sig skyldige i Forbrydelser, der medførte Strafarbeide. Høiesteret har i en Betænkning, afgiven i Aaret 1831, erklæret, ikke alene at en saadan Betingelse er gyldig, men ogsaa, at den, der overtræder samme, kan indsættes i Strafarbeidsanstalten uden ny Dom. Benaadningen har, sagde Høiesteret, ikke tilintetgjort den ældre Dom, men kun suspenderet dens Fuldbyrdelse. Senere synes der dog hos Styrelsen at være opstaaet Tvivl, om man ikke herved gik Grl.s § 96 for nær[2]). Spørgsmaalet herom er nu blevet upractisk, da Kongen for længere Tid siden har ophørt at gjøre sine Benaadninger afhængige af nogen resolutiv Betingelse.

§ 7. Efter Grundlovens Ord skulde det altid staa til Forbryderen, hvorvidt han vil modtage Kongens Naade eller underkaste sig den ham idømte Straf. Bestemmelsen er hentet fra den svenske Regjeringsforms § 25. Den forstaaes i Sverige efter Bogstavet, saaledes at endog den, der er idømt paa Livet, ubetinget kan fordre Dommen fuldbyrdet. Hos os har det nok i Almindelighed været lært, at Kongen uafhængigt af den dømtes Samtykke kan eftergive ham hele Straffen eller befale, at den ikke skal exeqveres fuldt ud. Man finder det nemlig altfor urimeligt, at Samfundet skulde være tvunget til at tilføie den Domfældte en Lidelse, der i det foreliggende Tilfælde vilde være for haard eller endog ligefrem uretfærdig. Denne Anskuelse kom til Orde allerede paa Rigsforsamlingen[3]).

---

1) H. R. Dom 7 Juni 1844, Retst. 1845, Side 49.

2) Retst. 1842, Side 283—284. I England ansees det som en Selvfølge, at Spørgsmaalet om, hvorvidt Paagjældende har overtraadt det for Benaadningen opstillede Vilkaar og saaledes pligter at underkaste sig Straffen, kan bringes for Domstolene. See den nedenfor citerede nordamerikanske Dom.

3) Stang, Side 476. Storth. Efterr. 1814—1818, Side 49.

Derimod kan den dømte undslaa sig for at modtage en Benaadning, hvorved Straffens Art er forandret, selv om den ved Benaadningen valgte i Lovgivningen er betegnet som mildere end den idømte. Den domfældte kan altsaa ikke tvinges til at modtage en Benaadning, hvorved hans Straf er converteret fra Fængsel til Bøder eller fra Livsstraf til Strafarbeide[1]). Den, der er dømt til Livstraf i Tilfælde, hvor denne Straf findes at være saa haard, at man ei vil lade den fuldbyrde, skulde altsaa egentlig kunne tiltrodse sig fuldstændig Benaadning.

§ 8. Hos os har det endvidere altid været antaget, at den ved Grl.s § 20 Kongen tillagte Ret kun strækker sig til Eftergivelse eller Formildelse af selve Straffen. Denne Fortolkning har Støtte baade i Paragraphens Ord og vor Retsvidenskabs Sprogbrug[2]). De øvrige Retsvirkninger, Dommen eller Forbrydelsen har, vedblive altsaa uformindskede. Dette gjælder om den ved Dom udtalte Forpligtelse til at betale Procesomkostningerne og Skadeserstatning eller taale Fængsel efter 1—21—1, den af Dom stiltiende flydende Fortabelse af Stemmeret, Uværdigheden til at tjene som Lagrettesmand, Lov 28 Aug. 1854, § 3, eller ved den væbnede Magt, Lov 12 Mai 1866, § 13, samt saameget mere om den ved selve Forbrydelsen klæbende Vanære. Den Uværdighed til at beklæde Embede, som efter Crl.s 2—34, jfr. 14, følger med en Dom lydende paa Afsættelse, er en Bestanddeel af selve Straffen og altsaa Gjenstand for Benaadning. Herved er imidlertid at mærke, at Lovgivningen udtrykkelig (Lovbogens 1—5—1, 2—2—2 og 5, 3—4—4, Lov 23 Marts 1866, § 164) eller forudsætningsviis (Crl.s 6—23 og 27—4) kræver, at

---

[1] Efter den gjængse Fortolkning af Grundloven kommer dennes Regel til at stemme med den i England gjældende. I Overeenstemmelse med samme fortolker man i Nordamerika Unionsgrundloven Art. 2 Sect. 2, uagtet denne ikke udtrykkelig siger. at den domfældte kan negte at indgaa paa Betingelser, see en Dom af den nordamerikanske Høiesteret, indtagen i Story, Commentaries of the Constitution, tredie Udgave, § 1504, Noten.

[2]) Nørregaard, Forelæsninger over den danske og norske Lovkyndighed, § 1078, og Ørsted i Arkiv for Retsvidenskab, V, 130.

Embedsmænd skulle nyde fuld borgerlig Agtelse. Har denne ved selve Handlingen lidt saadant Skaar, at Gjerningsmanden derved er bleven uværdig til at beklæde Embede, saa kan Kongen ikke bøde herpaa ved Benaadning, men vel ved Æresopreisning, meddeelt efter Lov 9 Juni 1883. Ved Afgjørelsen af Spørgsmaal om, hvorvidt Handlingen er skammelig, kan imidlertid Kongen ei ubetinget være bunden ved, hvad Domstolene derom have antaget. Fritagelse for den omhandlede Retsfølge af Forbrydelsen kan altsaa finde Sted, hvis der kan være berettiget Meningsforskjel om Handlingens moralske Beskaffenhed, navnlig hvis der efter Dommen fremkommer nye Oplysninger til Fordeel for angjældende.

Der er dog intet til Hinder for, at Lovgivningen tillægger Benaadning større Virkning, end den grundlovsmæssig har, see f. Ex. Loven af 9 Juni 1866, § 2, den reviderede Criminallovs 6—21.

Kongen kan undertiden have Ret til at ophæve offentlige Foranstaltninger, rettede mod nogen, ikke for at straffe, men for at tvinge eller forebygge. Han kan saaledes fritage for Udviisning efter Pl. 19 Apr. 1805 og befale, at Personer, som i Henhold til Fattiglovene af 6 Juni 1863 for Kjøbstæderne §§ 60 og 61, for Landet §§ 75 og 76 ere indsatte i Tvangsarbeide, skulle løslades. Ligeledes kan han eftergive løbende Mulcter, der ere paalagte nogen for at fremtvinge Opfyldelsen af Forpligtelser mod Staten. Dette er imidlertid Anvendelser af Kongens almindelige udøvende Magt eller af hans Dispensationsmyndighed, ikke af Benaadningsretten.

§ 9. At den idømte Straf bestaaer i en Bod, som heelt eller for en Deel tilfalder en privat Person, hindrer ikke Kongen fra at eftergive den. Det er saaledes en utvivlsom Sag, at Angiveren ved Benaadning taber sin Andeel i Bøderne.

Det bør ligeledes antages, at Kongen kan benaade for Forbrydelse af Gods, der er fastsat til Fordeel for private, medmindre Lovens Hensigt dermed er at yde dem Erstatning for det Tab, de ved Lovovertrædelsen have lidt, f. Ex.

Lovbogens 3—21—11, Crl.s 22—8 og Lov om Skrifteiendomsret 8 Juni 1876, § 25[1]).

Forbrydelse af Brugsret til Jord er efter sin Natur kun Ophævelse af et privat Retsforhold og bør ikke engang i et saadant Tilfælde som det i Fr. 4 April 1781, § 7, omhandlede, betragtes som virkelig Straf. Den er altsaa ikke Gjenstand for Benaadning.

§ 10. Lovgivningen kan, som allerede sagt, ikke indskrænke Kongen i Udøvelsen af hans Benaadningsmyndighed[2]). Den kan hverken for visse Tilfælde byde eller for andre Tilfælde paabyde ham at benaade. Selv kan han i saadan Udstrækning, han finder forgodt, overdrage den til den Norske Regjering eller i mindre vigtige Sager til et af dennes Departementer, men saadan Overdragelse kan ikke skee ved Lov. Det ligger sikkerlig ogsaa udenfor vor Grundlovs Tanke, at der ved Lov skulde kunne tilstaaes nogen anden Autoritet, f. Ex. Communebestyrelserne eller Domstolene en sideordnet Adgang til at meddele virkelige Benaadninger. Dette var især klart efter den oprindelige Affattelse af Grl.s § 20. Den omgjærdede nemlig Udøvelse af Benaadningsretten med de stærkest mulige constitutionelle Garantier.

Derimod er der naturligviis intet i Veien for, at Lovgivningen paalægger Domstolene at frifinde Tiltalte eller nedsætte hans Straf, hvor de finde, at der er særegne i Loven angivne Omstændigheder i Loven tilstede, som ophæver eller formindsker hans Straffeskyld.

I den senere Tid er der ogsaa hos os vakt Spørgsmaal om ved Lov at bemyndige Domstolene til at bestemme, at Fuldbyrdelsen af visse Straffedomme skal udsættes og det med den Virkning, at Domfældte bliver ganske fri for Straf,

---

[1]) Schweigaard, Proces, II, 322; Lasson, Supplement til Processen, Side 608; Lasson, Criminalret, I, 262.

[2]) At Lovgivningen ei kan indskrænke Præsidentens Benaadningsmyndighed anerkjendes i Nordamerika. Unionens Lovbog, §§ 292—94 tillægge vel Finantsdepartementet Ret til at benaade for Bøder og Confiscationer i visse Slags Sager, men det erkjendes at Myndigheden i sidste Instants tilkommer Præsidenten, Story, commentaries, § 1504.

saafremt han i en vis lovbestemt Tid opfører sig vel. Opstiller Loven bestemte Betingelser, under hvilke Domstolene have at afgive saadan Beslutning, saa bliver denne ingen Benaadning, men Efterlevelse af et Lovbud. Hvis derimod Domstolene efter frit Skjøn om, hvad der i det foreliggende Tilfælde maatte antages gavnligst for Domfældte og Samfundet, skulde kunne beordre Straffedommans Fuldbyrdelse udsat, saa vilde Beslutningen blive en Benaadning. Thi en saadan Beslutning kan jo Kongnn fatte og det just i Kraft af sin Benaadningsmyndighed. Fra grundlovmæssig Side kunde der dog neppe være noget at indvende mod en Lov, som tillagde Domstolene Myndighed til foreløbigen at træffe saadan Bestemmelse, naar Sagen strax forelagdes Kongen til endelig Afgjørelse.

Capitel 41.

Beskatningsmyndigheden.

§ 1. Ordningen af Statens Finantser paakræver Bestemmelser i tre forskjellige Retninger: Tilveiebringelsen af Indtægterne, Forvaltningen af Formuen og Fastsættelsen af Udgifterne [1]).

Statens Indtægter og Udgifter bestemmes deels ved Love og andre Beslutninger, for hvis Varighed der ikke er sat nogen bestemt Tidsgrændse, deels og fornemmelig ved Beslutninger, som fattes af hvert enkelt ordentligt Storthing og kun gjælde indtil en vis Dag i det Aar, da næste

[1]) Jellinek, Gesetz und Verordnung, Afdeling I, Cap. IX, giver en meget lærerig kortfattet Fremstilling af den constitutionelle Budgetrets Historie og nævner derunder de vigtigste Værker over Emnet, jvfr. G. Meyer, Deutsches Staatsrecht, §§ 204—207.

ordentlige Storthing træder sammen. Paa Grundlag af disse Beslutninger affattes i den sidste Deel af hvert ordentligt Storthings Samvær et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter for det angivne Tidsrum. Et saadant Overslag kaldes et Budget, Det danner hos os ikke den afgjørende Bestemmelse af Statens Indtægter og Udgifter, altsaa ingen Finantslov. Den egentlige Hjemmel til Opkrævelsen af hver enkelt Indtægt og Udredelsen af hver enkelt Udgift ligger i de forudgaaende Beslutninger af Storthinget. Budgettet er kun et Sammendrag af disse, som for Oversigtens Skyld istandbringes af Præsidenten, uden at forelægges for og godkjendes af Storthinget.

§ 2. Det Tidsrum, for hvilket Budgettet gjælder, kaldes Budgetterminen. Den var indtil 1869 tre Aar og gik ifølge Grundlovens oprindelige Bestemmelse fra 1 Juli i det Aar, da et ordentligt Storthing afholdtes, til 30te Juni i det Aar, da næste ordentlige Storthing kom sammen. Ifølge Grundlovsbestemmelsen af 13 August 1857, der forandrede Tiden for Storthingets Sammentræden fra første Søgnedag i Februar til første Søgnedag i Oktober, gik Budgetterminen fra 1 April i Aaret efter et ordentligt Storthings Sammentræden til Treaarsdagen derefter. Ved Grundlovsbestemmelsen af 24 April 1869 have vi faaet eetaarlige Budgetterminer, som begynde med 1 Juli.

§ 3. Den vigtigste af Statens Indtægtskilder er i alle civiliserede Samfund Skatterne. Beskatningsmyndigheden omhandles i Grl.s § 75 a, som siger, at det tilkommer Storthinget «at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder».

Heraf følger da, at ingen anden og navnlig ikke Kongen af egen Magtfuldkommenhed kan paalægge Skat. Hvorvidt der herfra gives nogen Undtagelse, har været Gjenstand for Tvist mellem Statsmagterne. Regjeringen har antaget, at Grl.s § 17 ved at tillade Kongen at give provisoriske Anordninger om Told berettiger ham saavel til at forhøie Satser i de af Storthinget bestemte Toldtariffer som at lægge Told paa Varer, der efter disse skulle være fritagne, dog saaledes, at denne Ret kun maa benyttes

til at fremme Næringsveiene, ikke for at skaffe Statscassen forøgede Indtægter. Denne Mening deeltes i 1821 af Toldcomiteen[1]) og sandsynligviis af Storthinget. Ved de provisoriske Anordninger af 28 Septbr. 1816 og 7 Decbr. 1818, ved hvilke Kongen ordnede det hele Told- og Consumtionsvæsen, er nemlig udentvivl flere ældre Paalæg blevne forhøiede, men hverken Storthinget i 1818 eller 1821 anstillede nogen Undersøgelse herom. Derimod udtalte Protocolcomiteen i 1833 den Mening, at Kongen ei kunde paalægge eller forhøie Toldsatser, og da Kongen ved Rsl. 4 Decbr. 1843 bestemte, at der af Rujern, som ifølge Toldtariffen af 1842 indgik frit, skulde erlægges en Indførselstold af 72 Skill. pr. Skippund, satte Odelsthinget i 1845 Finantsdepartementets Chef under Tiltale for Rigsret[2]). Han blev i dette Punct kun frifunden for videre Tiltale, idet Rigsretten udtalte. at Resolutionen maatte ansees foranlediget ved en efter Omstændighederne undskyldelig Misforstaaelse af Grundloven.

Det kan ikke negtes, at en Anordning, hvorved Told paalægges, «angaaer Told». De oeconomiske Anskuelser, der raadede, da Grundloven blev istandbragt, maatte ogsaa snarest lede til at indrømme Kongen en saadan Anordninsmyndighed. Thi Beskyttelsestold ansaaes dengang temmelig almindelig som et hensigtsmæssigt Middel til Understøttelse af Næringsveie, der led under Trykket af uheldige Conjuncturer. Alligevel tør Rigsrettens Dom have overveiende Grund for sig. Enerettigheden til at paalægge Skatter er et Folks vigtigste politiske Rettighed. Den vilde lide et meget betydeligt Skaar, hvis det var Kongen tilladt paa egen Haand at benytte det rigeste af alle Skattefundamenter, Vareførselen. At dette skulde være Grundlovens Hensigt, kan ikke antages uden utvivlsomt Vidnesbyrd. Men et saadant foreligger ikke. Siger § 17 uden indskrænkende Henviisning til § 75 a, at Kongen kan give Anordninger, som

[1]) Storth. Forh. 1821, Juli, Side 277—278.

[2]) Storth. Forh. 1833, VII, 67; 1845, IX, 557—566.

«angaa Told», saa siger paa den anden Side sidstnævnte Paragraph, uden indskrænkende Henviisning til § 17, at det tilkommer Storthinget «at paalægge Told». Af disse Paragrapher fortjener vistnok § 75 a snarest at tages paa Ordet. For det første er § 17 netop deri, at den uden nærmere Begrændsning nævner Told som Gjenstand for den kongelige Anordningsmyndighed, saa feilagtig affattet, at den nødvendig maa undergives indskrænkende Fortolkning. Ellers vilde Kongen kunne paalægge Told ogsaa for at skaffe Statscassen Indtægter, men alle ere enige om, at denne Ret, skjønt indbefattet i Paragraphens Ord, ikke tilkommer ham. Dernæst maa det erindres, at Rigsforsamlingen som den tredie af de Grundsætninger, hvorpaa Forfatningen skulde bygges, havde vedtaget, at Folket ene skulde have Ret til gjennem sine Repræsentanter at beskatte sig. Ordet ene viser, at Rigsforsamlingen ikke meente at opstille en Regel, som kunde taale Undtagelser, men et ufravigeligt Princip. Spørgsmaalet om, hvorvidt § 17 skulde hjemle Kongen Ret til at paalægge Told, blev virkelig opkastet paa selve Rigsforsamlingen. Præsidenten, der tillige var Medlem af Constitutionscomiteen, besvarede det. Hans Ytringer gjengives imidlertid forskjelligt i de tre under Rigsforsamlingens Samvær nedskrevne Beretninger om dens Forhandlinger. Tvende gaa ud paa, at Præsidenten erklærede Kongen berettiget til at paalægge Told. Den tredie, der skriver sig fra Rigsforsamlingens Secretær, maa siges at indeholde det modsatte, idet Præsidenten skal have henviist til Udkastets § 81 a (Grl.s § 75 a) og sagt, at han antog Spørgsmaalet besvaret ved samme [1]).

Kongen erklærede ved Rsl. 29 Novbr. 1845, at han forbeholdt sig den Myndighed, Grl.s § 17 hjemlede ham. Han har virkelig ogsaa een Gang senere forhøiet et Toldpaalæg, men under ganske særegne Omstændigheder. Ifølge Loven om Norges og Sveriges indbyrdes Handel og Søfart af 4 Aug.

---

[1]) Rigsretssagen mod Statsraad Vogt, Chra. 1846, Side 178, jvfr. Side 164—165; Norske Samlinger, II, 588, og Storthingsefterretn. 114—1821, I, Side 49—50.

1827, §§ 5, 6, 31 og 36, kunde Sukker, som var raffineret i Sverige, indføres til Norge mod halv norsk Indførselstold, saalænge Sukker, raffineret i Norge, nød lignende Toldbegunstigelse i Sverige. Denne ophævedes ved en svensk Lov af 30 Septbr. 1851, hvorefter der af norsk Sukker, som indførtes til Sverige, skulde svares 1 Skilling Banco pr. Pund i Tillægstold. Herved var egentlig hele Mellemrigsloven sat ud af Virksomhed. Storthinget i 1851 havde imidlertid tilkjendegivet ikke at ønske dette, og til at holde Loven i Live stod der da Regjeringen ingen anden Udvei aaben, end at belægge svensk Sukker, som indførtes hid, med en lignende Tillægstold. Dette skeede ved provisorisk Anordn. af 20 Febr. 1852. Var den ikke udkommen, maatte svensk Sukker have erlagt fuld Indførselstold i Norge, og denne Afgift vilde have været større end den, Anordningen paabød. Det var altsaa kun i Skinnet, ikke i Virkeligheden, Kongen her forhøiede Toldsatsen. Odelsthinget i 1854 erklærede derfor, at Anordningen ikke paakaldte nogen Forføining fra dets Side [1])

§ 4. Beskatningsmyndigheden er efter vor Forfatning undergiven en stor Indskrænkning. nemlig at den ikke kan udøves for længere Tid end Budgetterminen, altsaa nu ikke for mere end eet Aar ad Gangen. Efterat Grl,s § 75 a har bestemt, at det tilkommer Storthinget «at paalægge Skatter, «Afgifter, Told og andre offentlige Byrder». tilføier den: «som dog ei gjælde længere end til 1 Juli det «Aar, i hvilket næste ordentlige Storthing sam«mentræder, medmindre de af dette udtrykke«ligen fornyes».

Denne Tidsindskrænkning er ingen Særegenhed ved vor Forfatning. Efter den engelske Statsret skjelnes der mellem Kongens arvelige og hans extraordinære Indtægt, og til denne hørte oprindelig de fleste Skatter. Retten til at opkræve disse tilstodes i ældre Tider Kongen blot for hans

[1]) Storth. Forh. 1854, VIII, Protocolcomiteens Indstilling, Side 32—34 og IX, 156.

Regjeringstid eller endog kun for eet enkelt eller flere Aar. Men den engelske Forfatning opstiller ingen Hindring mod, at Skatter paalægges uden bestemt Tidsgrændse, og Opfordringen til at sætte en saadan bortfaldt i væsentlig Grad deels ved Anerkjendelsen af den Grundsætning, at Kongen ei maatte anvende Statsmidlerne anderledes, end ved Parliamentsact er bestemt, deels og fornemmelig ved Udviklingen af det parliamentariske Styrelsessæt. Efter Revolutionen i 1689 slog Parliamentet i vid Udstrækning ind paa den Vei at paalægge Skatter uden Indskrænkning i Tid. Hertil synes det at have bidraget, at man dengang begyndte at optage store Laan, som længe kun erholdtes mod Pant i visse Skatter[1]). I den senere Tid er Parliamentet igjen blevet tilbøieligere til at indskrænke Skattepaalæggenes Varighed til et Aar. Herved bliver nemlig Underhuset befriet for Nødvendigheden af at erhverve Overhusets Bifald til Afskaffelse eller Nedsættelse af en Skat, det ikke længer anseer hensigtsmæssig.

Under den franske Revolution fæstnede den Tanke sig, at Nationalrepræsentationen altid burde have en saadan Magt ligeoverfor Kongen, see Const. af 3 Septbr. 1791, Afdeling V, § 1[2]). Dette Forbillede er fulgt, ikke alene hos os, men ogsaa i den belgiske Grundlov, § 111, samt paa en vis Maade i den danske, §§ 48 og 49, ungarske af 1848, Art. III, § 37, østerrigske af 1867, § 11. Andre Forfatninger have kun sat Grændse for Varigheden af enkelte Skatter, saaledes de franske Grundlove af 1814, § 49, og af 1830, § 41, for Grundskatterne; den bayerske, Titel VII, §§ 3 og 5, for alle directe Skatter; den svenske Regjeringsform, § 61, for alle, undtagen de saakaldte gamle ordinarie Skatter. Flere af de nyere monarkiske Forfatninger have ingen saadan Grændse sat. Dette er Tilfældet med Nederlandenes, Italiens, Preussens og det tydske Riges

[1]) May's Constitutional History of England, I, 474, Blackstone's Commentaries, ed. Stephens, II, 577.

[2]) Hertil bidrog de store Brøst, hvoraf det franske Skattevæsen dengang led. Man var bestemt paa at omdanne det, men savnede de nødvendige Oplysninger dertil, jvfr, Jellinek, Gesetz und Verordnung, Side 146—163.

Grundlove. Ei heller er det sædvanligt i Republikerne at paalægge Nationalrepræsentationen noget saadant Baand.

§ 5. Ved den her omhandlede Bestemmelse har vor Grundlov aabnet Storthinget en Mulighed af at vægre sig ved at fornye noget af de ældre Skattepaalæg. Heraf tør ikke sluttes, at Storthinget ogsaa har virkelig Ret dertil. Staten kan, som før godtgjort, paadrage sig economiske Forpligtelser ligeoverfor bestemte Personer. Lovgivningen kan, som senere skal blive viist, paabinde Statscassen Udgifter til offentlige Foranstaltninger, f. Ex. til Retsordenens Opretholdelse, Paatale af offentlige Forbrydelser o. s. v. At disse Forpligtelser paahvile Statscassen, vil sige, at det er Pligt for Storthinget at tilveiebringe de til deres Dækkelse fornødne Indtægter, om ikke paa andeu Maade saa ved Skattepaalæg. En Undladelse heraf vilde være Statsbankerot eller Revolution.

Hermed er det naturligviis ikke negtet, at Storthinget grundlovmæssigen kan benytte sin Myndighed efter § 75 a til at øve et vist Tryk paa Regjeringen. Det er intet Brud paa Grundloven, om Storthinget ligeoverfor en Regjering, til hvem den nærer Mistillid, indskrænker sig til at bevilge de ved Lov, Overeenskomst eller andre bindende Beslutninger bestemte Udgifter og paalægge de til disses Afholdelse fornødne Skatter.

§ 6. Var dette Tidsindskrænkningens eneste Øiemed, saa maatte der kunne gives Bestemmelser med ubegrændset Varighed, følgelig ved Lov, om hvilke Personer, Gjenstande eller Handlinger, der skulle beskattes, altsaa om Skatternes Grundlag (Skattefundamenterne), alene med det Forbehold, at hvert enkelt Storthing havde at afgjøre, med hvilket Beløb de saaledes lovbestemte Skatter skulle erlægges. En saadan Fremgangsmaade vilde imidlertid være ganske uforenelig med Grl.s 75 a, som utvivlsomt medfører, at ethvert ordentligt Storthing har Ret til at sætte hvilketsomhelst Skattepaalæg ud af Kraft blot ved ikke at fornye det.

Det reent politiske Formaal med en Indskrænkning i Skatternes Varighed fyldestgjøres ligeledes ved den danske Grundlovs Bestemmelse desangaaende. Efter dens § 47 kan ingen Skat paalægges, forandres eller ophæves uden ved en

almindelig Lov, og enhver saadan kan gives for ubegrændset Tid. Men samme Grl.s § 49 antages at skulle forstaaes saaledes, at enhver Rigsdag ved at undlade i den aarlige Finantslov at opføre en lovbestemt Skat kan betage Regjeringen Retten til at opkræve den [1]. Vil den danske Rigsdag ikke gjøre Brug af denne Myndighed, saa har den ingen anden Udvei end at fornye Skatten ei alene i den Skikkelse, men ogsaa med det Beløb, som Loven bestemmer. Saaledes er Stempelskatten i Danmark fastsat ved en Lov af 19 Febr. 1871, der foreskriver, ikke alene hvilke Documenter der skulle skrives paa stemplet Papir, og hvilket Nummer dertil skal bruges, men ogsaa Prisen paa hvert Nummer. Ligeledes er Toldsatserne bestemte ved en Lov af 4 Juli 1863. Vil Rigsdagen tillade Opkrævning af disse Skatter, maa den tage dem, saaledes som de ere paalagte ved de nævnte Love, eller ogsaa maa den ved ny Lovbeslutning søge at faa dem forandrede, men en saadan Lovbeslutning kan Kongen negte Sanction.

Det er imidlertid klart, at vor Grundlov optrækker Grændsen mellem de staaende og de blot for Budgetterminen gjældende Skatteregler anderledes. Hvad der efter § 75 a bortfalder, er de af Storthinget paalagte Skatter, ikke blot Kongens Bemyndigelse til at opkræve dem. Den hvert enkelt Storthing tillagte Myndighed til at paalægge Skatter indbefatter ubestrideligt Retten baade til at paalægge nye Skatter og til at forhøie de gamle. Det siger da sig selv, at den tillige maa indbefatte Retten til at nedsætte disse. Herom har der heller aldrig været Tvist.

Derimod har det været Gjenstand for stor Meningsforskjel, om ikke Lovgivningen, naar den kun levner hvert enkelt Storthing frie Hænder til at vælge mellem de forskjellige Skattefundamenter og beskatte disse saa høit eller lavt, det finder forgodt, har det i sin Magt ved Regler, som forblive gjældende udover Budgetterminen, saavel at give nærmere Bestemmlser eangaaende Afgiftspligten som at opstille en

---

[1] Nordisk Retsencyclopædi, I, Statsforfatningsretten, Side 245—249.

ufravigelig Maalestok for dens Fordeling mellem de skattepligtige, f. Ex. Procenttabeller for en Indtægtsskat, en Matricul over de faste Eiendommes Skatteskyld, en Nummerinddeling af det stemplede Papir med tilsvarende Classeinddeling af de stempelpligtige Documenter. De fleste Skattepaalæg ere af den Natur, at de maa ledsages af deslige Forskrifter, hvilke ofte maa blive meget omstændelige, og som altsaa maa affattes med stor Omhu for ikke at blive utydelige eller selvmodsigende. De bør af denne Grund ikke blive Gjenstand for hyppige Forandringer. Det kan derfor med en vis Føie siges, at de egne sig bedst til at undergives Lovbehandling og at forblive i Kraft, indtil de ved Lov forandres.

Ikke destomindre maa det antages, at ogsaa dette Slags Forskrifter hos os kun gjælde for Budgetterminen, medmindre de udtrykkelig fornyes. Dette Resultat flyder ligefrem af Grundlovens Ord. En Skat er ikke paalagt, forinden de fornødne Forskrifter ere istandbragte saavel om Afgiftspligten (Skattefundamentet) som om Afgiftens Størrelse, og enhver Regel om Skats Fordeling maa nødvendig angaa enten den ene eller den anden af disse Sagens tvende Sider. Det kan heller ikke paastaaes at være en Urimelighed, at Grundloven har villet aabne hvert ordentligt Storthing en af Lovgivningen ubunden Adgang til at ordne alle de heromhandlede Sider af Beskatningen. Denne maa fastsættes saaledes, at de fornødne Indtægter tilveiebringes med det mindste Tryk. Den samlede Skattebyrde maa fordeles mellem de forskjellige Samfundsklasser paa den retfærdigste Maade. Undertiden bruges Skattepaalæg som Midler til at begunstige visse Næringsveie eller til at bekjæmpe moralske Onder, f. Ex. Drukkenskaben. Ved Afveiningen af disse ofte indbyrdes stridende Fordringer og Formaal maa Storthinget tage Hensyn til mange Omstændigheder, der ere undergivne hyppige og tildeels meget stærke Forandringer. Denne Betragtning synes at have gjort sig gjældende ogsaa i enkelte andre Lande. Saaledes heder det i den belgiske Grl.s § 111: «Skatterne til Statscassen besluttes aarlig. De Love, som «fastsætte dem *(qui les établissent)*, gjælde kun for et Aar,

medmindre de udtrykkelig fornyes». Denne Paragraph bliver i Praxis forstaaet væsentlig paa samme Maade, som vor Grundlovs § 75 a ovenfor er opfattet. Thi vel findes i Belgien Forskrifterne om Skattefundamenterne i særskilte Love, af hvilke mange endog ere ældre end selve Forfatningen, men paa Grund af den anførte Paragraph ansees det nødvendigt i den aarlige Finantslov at foreskrive, at de Skatter, hvis Paalæg fornyes, skulle opkræves efter de særskilte om dem givne Love.

§ 7. Det nu omhandlede Spørgsmaal om de Skattevæsenet vedkommende Bestemmelsers Varighed er hos os sædvanlig blevet blandet fuldstændig sammen med et andet, nemlig hvorvidt dette Slags Bestemmelser alene kunne træffes ved Lov, eller hvorvidt de maa fattes af det samlede Storthing. For en Deel er det sidste Spørgsmaals Besvarelse virkelig ogsaa afhængig af den Maade, hvorpaa det føromhandlede afgjøres, Thi kun de Forskrifter, som rammes af Tidsindskrænkningen i Grl.s § 75 a, høre ind under Storthingets beskattende Myndighed. Vil Storthinget give andre Bestemmelser om Skattevæsenet, saa bliver det en Anvendelse af den lovgivende Myndighed. Hvad private Personer have at gjøre eller undlade til Betryggelse for, at de paabudne Skatter virkelig blive erlagte, kan bestemmes uden Indskrænkning i Tid og maa følgelig fastsættes ved Lov, ligeledes Rettergangsreglerne i Skattesager og Straffe for Overtrædelser af Skattelovgivningen, jvfr. Grl.s § 96. Det samme gjælder om Forskrifterne angaaende de paalagte Skatters Oppebørsel og det dermed forbundne Regnskabsvæsen. Forsaavidt disse Forskrifter blot opstille Instructioner for de ved Skattevæsenet ansatte offentlige Tjenestemænd, kunne de selvfølgelig gives ved kongelig Resolution.

Herom har der altid været Enighed. Derimod har det været Gjenstand for stor Meningsforskjel, hvorledes de Bestemmelser angaaende Skattevæsenet, som alene kunne gives for eet Aar ad Gangen, skulle istandbringes.

Fra een Side er det blevet sagt, at Skat kun kan paalægges ved Lov. Thi ethvert Skattepaalæg er en Befaling til

Borgerne, og de pligte ikke at lystre andet end Lovene[1]). Paa den anden Side er det i den senere Tid blevet en meget almindelig Forestilling, at den beskattende Myndighed alene kan udøves i det samlede Storthing. Begge Meninger ere lige urigtige. Det var, som oplyst i Cap. 30 § 5, Rigsforsamlingens Tanke, at hvert enkelt Storthing skulde have Ret til at bestemme, om det vilde udøve de Functioner, Grl.s § 75 tillægge" det ved Siden af Lovgivningsmyndigheden, igjennem Lovbeslutninger eller almindelige Storthingsbeslutninger, og i Sagens Natur er der intet mod at tilstaa Storthinget denne Valgfrihed med Hensyn til Skattepaalæg. Den Omstændighed, at disse kun gjælder for eet, eller før for tre Aar, udelukker dem ikke fra Lovenes Classe, thi Love kunne meget vel gives for et bestemt begrændset, kortere eller længere Tidsrum. Paa den anden Side er det ikke usandsynligt, at den omhandlede Indskrænkning i Skattepaalæggenes Varighed har været medvirkende Aarsag til, at Rigsforsamlingen tillod Storthinget at fatte dette Slags Beslutninger i lettere Former, end § 76 opstiller for Lovbeslutningernes Vedkommende. Gjør man et forgjæves Forsøg paa at istandbringe en ny Lov, saa bliver man ikke derved retløs, thi den ældre Retsregel forbliver da i Kraft. Hvis man derimod forsøgte at istandbringe Skattepaalæggene ved Lov, og Odelsthingets Beslutning til en saadan Lovstrandede i Lagthinget uden senere at opnaa to Trediedele af Stemmerne i det samlede Storthing, saa vilde man staa uden Skatter. Som Erfaring fra andre Lande viser, er denne Risico vistnok ikke stor, men dette stod i 1814 neppe klart for den almindelige Bevidsthed her i Landet. Under enhver Omstændighed er det hos os temmelig hensigtsløst at benytte Lovsformen for Istandbringelsen af Skattepaalæg. En Lovbeslutning om denne Gjenstand lader sig ikke gjentage paa den Maade, Grl.s § 79 kræver, for at den skal kunne blive Lov uden kongelig Sanction. Dette er allerede ved første Øiekast indlysende, saafremt Storthinget i Skatte-

---

[1]) Storth. Forh. 1824. Juni, Side 106—107; 1833, Marts, Side 74 ff.

beslutningen nævner det Aar, for hvilket den efter Grundloven skal gjælde. Thi i saa Fald kan den ikke gjentages ordlydende af noget følgende ordentligt Storthing. Men om Storthinget undlod at nævne Aaret, og ordlydende Gjentagelser af Beslutningen altsaa bleve mulige, kunde dette ikke forandre Sagens constitutionelle Stilling. Da de Skattebeslutninger, de forskjellige ordentlige Storthing fatte, maa fattes for forskjellige Aar, ere disse Beslutninger at betragte som lige forskjellige, hvad enten de udtrykkelig nævne eller undlade at nævne det Aar, for hvilke de skulle gjælde. Endelig maa mærkes, at det med Hensyn til et vist Slags Skatter, nemlig Toldafgifterne, vilde være uhensigtsmæssigt uden Forbehold at paalægge dem ved Lov, thi om det da blev fornødent at nedsætte dem ved provisoriske Anordninger, vilde Kongen efter den strengeste Fortolkning af Grl.s § 17 være forhindret derfra.

§ 8. Vi skulle nu see, hvorledes de i foregaaende Paragrapher omhandlede Spørgsmaal have været løste i vor constitutionelle Praxis.

Storthinget i 1815 bestemte i sit Reglement, at de i § 75 a nævnte Forretninger først skulde foredrages i Odelsthinget[1]), og som en Selvfølge heraf ansaaes det da, at Skattepaalæggene skulde skee ved Lov. Da man imidlertid mistvivlede om at faa nogen Lov istandbragt tidsnok, saafremt den skulde gaa gjennem Afdelingerne, besluttedes det senere, at Skatteloven skulde gives i det samlede Storthing og afgjøres ved simpel Stemmefleerhed[2]). Paa denne Maade blev Skatteloven af 1 Juli 1815 virkelig istandbragt. Den indeholdt Bestemmelser om Paalæg af Land- og Kjøbstadskat, Brændeviins- og Saugafgift, om disse Skatters Størrelse og Beregningsmaade, om Arveafgiftens Størrelse og Tariffer for det stemplede Papir, m. m. Til Fyldestgjørelse af Grl.s § 75 a bestemtes det om Land- og Kjøbstadskatten, at Paalægget skulde gjælde indtil 1 Juli 1818. For Lovens

---

[1]) Storth. Forh, 1815, Juli, Side 265.

[2]) Storth. Forh. 1816, Mai, Side 69.

øvrige Bestemmelser blev ingen saadan Tilgrændse udtrykkelig fastsat.

Storthinget i 1818 gjentog den i 1815 opstillede reglementariske Forskrift, som denne Gang virkelig blev iagttagen, idet Skatteloven af 12 Sept. 1818 besluttedes i Odelsthing og Lagthing, dog med den Undtagelse, at det samlede Storthing, forinden Skattelovens Behandling paabegyndtes i Afdelingerne, bestemte, med hvilket Beløb hver enkelt Skat skulde opføres i Budgettet, og hvorledes den directe Skat skulde fordeles mellem Kjøbstæderne og Landdistricterne, samt hvorledes Kjøbstadskatten skulde fordeles mellem de forskjellige Byer[1]). Skatteloven af 12 Sept. 1818 gaves efter sin Overskrift, jvfr. § 9, alene for Budgetterminen. Derimod blev der ved en anden Lov af 12 Sept. 1818 istandbragt en Deel Forskrifter om Consumtionsafgifterne, hvoriblandt en Tarif for denne Skat, om hvilke det i Loven sagdes, at de skulde gjælde, indtil Kongen anderledes bestemte.

Paa Storthingene i 1821—1827 gjentoges fremdeles den Forskrift i Reglementet, at den beskattende Myndighed skulde udøves i Afdelingerne, dog med den Undtagelse, at Fastsættelsen af de directe Skatters Størrelse og deres Fordeling skulde tilhøre det samlede Storthing. Hvorvidt denne Fremgangsmaade var den rette, eller om det ikke var hensigtsmæssigere og mere stemmende med Grundloven at foretage alle Spørgsmaal vedkommende Skattepaalæggene i det samlede Storthing, begyndte imidlertid at ansees som tvivlsomt. Spørgsmaalet blev efter særskilt Paalæg af Storthinget drøftet af Reglementscomiteen i 1824. Denne synes at have glemt, hvad der paa Rigsforsamlingen blev forhandlet herom, men udtalte dog, at enhver af disse Fremgangsmaader var stemmende med Grundloven[2]).

§ 9. Medens de almindelige Skattelove af 20 August 1821 og 6 August 1824 udtrykkelig bleve givne blot for Budgetterminen, gaves Toldloven af 28 Juli 1824 uden Ind-

---

[1]) Storth. Efterr. 1814—1821, I, 688—690.

[2]) Storth. Forh, 1824, Apr., Side 132—134, Mai, Side 4—16, Juni, Side 96—116 og 130—137, især S. 110; 1827, Marts, S. 119—123.

skrænkning i Tid, uagtet den indeholdt ikke blot Control-, Proces- og Straffebestemmelser, men tillige Tariffer for Toldsatserne og andre Forskrifter om Afgiftspligten. Kongen tog denne Lov paa Ordet og fremsatte i 1827 kun Forslag om at gjøre enkelte Forandringer i Tariffen. Toldcomiteen blev imidlertid herved opmærksom paa, at man, hvad dette Slags Afgifter angik, var paa Veie til at fravige Grundlovens § 75 a. Comiteen erhvervede derfor Storthingets Samtykke til at fremkomme med Forslag om Toldafgifterne i det hele. I sin Indstilling skjelnede Comiteen mellem Toldtarifferne paa den ene Side og paa den anden Side Reglerne om Vareførselen, Opsynet, Oppebørselen og Oplagsretten samt Straffe- og Procesbudene, Comiteen paaviste, at alle de sidstnævnte Regler kunde vedblive at gjælde, indtil de igjen ophævedes eller forandredes, medens Tarifferne ikke kunde gives for længere Tid end Budgetterminen. Dette bifaldtes af Storthinget[1]). Tarifferne behandledes imidlertid ogsaa denne Gang i Afdelingerne og istandbragtes altsaa som Lovbeslutning, (see Lov 7 August 1827). Man var saaledes nu kommen derhen, at alle Skattepaalæg gaves ved Love, hvis Varighed udtrykkelig var indskrænket til Budgetterminen.

Allerede Storthinget i 1830 fraveg denne Fremgangsmaade. Det bestemte i sit Reglements § 38, at alle de i Grl.s § 75 anførte Sager med Undtagelse af «at give og ophæve Love» samt den under Bogstav f omtalte Function, der ogsaa tillagdes Odelsthinget, skulde foredrages og afgjøres i det samlede Storthing, hvilken Bestemmelse er gjentagen i alle senere Reglementer. Ikke destomindre udkom der endnu den Gang en almindelig Skattelov af 13 Septbr. 1830, som vistnok kun blev given for 3 Aar, men indeholdt Paabud af adskillige Skatter. Derimod bleve Toldtarifferne denne Gang strax tagne under Behandling i og afgjorte af det samlede Storthing. Sine Grunde forklarede dette i en Adresse til Kongen af 27 Juni 1830. Ved den tidligere Fremgangsmaade sammenblandede man, sagdes det,

---

[1]) Storth. Forh. 1827, Marts, 353—355, og Juli No. 2, S. 277—316.

Lovgivning og Beskatning, hvilket ansaaes «mindre stemmende med Grundloven» og mindre passende med Sagens Natur. Skatter kunde nemlig blot paalægges for Budgetterminen, Lovene burde saavidt muligt være permanente. Hvad Storthinget fandt afgjørende mod at give Toldtarifferne som Lov, var den Mulighed, at Afdelingerne ikke bleve enige. og at der for Odelsthingets Beslutning ikke opnaaedes to Trediedele af Stemmerne i det samlede Storthing, saaledes at der ingen Toldbeskatning kom istand. Kongen nærede den Mistanke, at Storthinget herved havde til Hensigt at unddrage ham Sanctionsretten til Skattebeslutningerne og sanctionerede derfor de af Storthinget besluttede Tariffer som Lov [1]).

I 1833 fremsatte Kongen atter Forslaget til Toldtariffer for Odelsthinget, Spørgsmaalet om den rette Behandlingsmaade undergaves denne Gang Drøftelse af Constitutionscomiteen, som fandt, at Grl.s § 75 a ved at nævne Retten til at paalægge Skatter ved Siden af Retten til at give Love havde viist, at Formerne for Istandbringelse af Love ikke vare anvendelige paa Toldpaalæggene. Det afgjørende Beviis mod denne Paastand, nemlig at Bestemmelsen Ord til andet fandtes i det af Constitutionscomiteen paa Eidsvold fremlagte Udkast, uagtet Skatter efter dette Udkast utvivlsomt alene kunde paalægges ved Lov, undgik deres Opmærksomhed, der forsvarede den rette Mening, at Storthinget havde frit Valg [2]). Det besluttedes atter at behandle Toldtarifferne i det samlede Storthing, uden at det kan sees, om det var, fordi man fandt denne Fremgangsmaade grundlovmæssigt nødvendig, eller fordi den i sig selv er hensigtsmæssigst. Kongen sanctionerede nu Tarifferne som Storthingsbeslutning, men tilføiede, at han fremdeles ansaa det mest stemmende med Grundloven, at de behandledes i Afdelingerne [3]).

---

[1]) Storth. Forh. 1830. Juni, Side 280—284 og Juli, S. 35—50.

[2]) Storth. Forh. 1833, Marts, Side 74—100. Den rette Lære hævdedes især af J. A. Hjelm.

[3]) Departementstidenden 1833, 518.

§ 10. Ogsaa udenfor Toldbeskatningens Omraade begyndte man nu at skjelne strengere mellem Lovgivning og Beskatning. Af den tidligere treaarlige Skattelovs Bestemmelser udsondrede Storthinget i 1833 dem, der antoges alene at kunne gives for Budgetterminen. Disse bleve nu fattede ved Beslutninger af det samlede Storthing og under Navn af Skattekundgjørelser bekjendtgjorte af Kongen. Paa samme Maade er man altid senere gaaet tilværks. De øvrige Bestemmelser i de ældre treaarlige Skattelove bleve indtagne i Skatteloven af 26 August 1833, hvis Varighed ikke indskrænkedes til noget bestemt Tidsrum og endnu i det væsentlige staaer ved Magt, skjønt de fleste af dens Forskrifter ingen Anvendelse have, fordi de angaa Skatter, som Storthingene have ophørt at paalægge. Saaledes er Paalægget af Land- og Kjøbstadskat siden 1833 ikke blevet fornyet. Men om noget Storthing paalagde en saadan Skat, saa skulde efter den Tanke, hvorpaa Loven af 26 August 1833 er bygget, Bestemmelserne i dens §§ 7—9 igjen træde i Virksomhed.

§ 11. Den i Grl.s § 75 a opstillede Tidsindskrænkning antoges ved Istandbringelsen af sidstnævnte Lov kun anvendelig paa de Bestemmelser, hvori Skattens Størrelse fastsattes og selve Skattepaabudet udtaltes. Thi i den staaende Skattelov optog man saadànne Forskrifter som f. Ex., at en Hud ved Beregningen af det stemplede Papir til Bygselbreve skulde regnes lige med 10 Lpd. Tunge, og at den ældre Regel, ifølge hvilken der blev at erlægge dobbelt Skat af Underbrug, fremdeles skulde være ophævet, see Loven af 27 August 1833, § 5 c og § 10. I § 9 opregnedes ogsaa en Deel Skattefritagelser. De nærmere Betingelser for Afgiftspligten og Reglerne for Afgiftens Beregning antoges altsaa dengang at kunne fastsættes for længere Tid end Budgetterminen.

Herom reistes der imidlertid Tvivl ved Istandbringelsen af Loven om det stemplede Papir 9 August 1839. Denne Lov indeholder vel ingen Tarif for det stemplede Papir, hvilken fra 1833 altid er fastsat af hvert enkelt ordentligt Storthing for Budgetterminen. Derimod har Stempletpapirsloven optaget adskillige Bestemmelser om selve Skattefun-

damentet, f. Ex. i § 2, at Adkomstdocumenter til faste Eiendomme og Skibe skulle skrives paa stemplet Papir af en Taxt, der svarer til Documentets fulde paalydende Sum. I § 3 fastsættes, hvilke Nummere der skal bruges til de Documenter, som beskattes uden Hensyn til deres paalydende Sum, i § 12, hvorvidt man er forpligtet til at bruge mere end eet Ark stemplet Papir til eet og samme Document. Herimod indvendtes det, at Loven ved disse Forskrifter bandt Storthinget under Udøvelsen af dets beskattende Myndighed. For at undgaa dette tog man i § 29 det Forbehold, at Loven kun skulde gjælde, naar og forsaavidt Afgift for stemplet Papir som Skat var paalagt. Herved fulgte man det i Skatteloven af 26 August 1833 § 1 givne Exempel. Men det er klart, at et saadant Forbehold ikke fjerner Indvendingen. Vare alle Stempletpapirslovens Regler gyldigen givne som staaende Lov og altsaa bindende for Storthinget, indtil de ved ny Lov forandredes, saa vilde vel Storthinget have Adgang til at lade al Stempletpapirsafgift bortfalde, men saalænge det agtede at beholde Afgiften, maatte denne paalægges overeensstemmende med Lovens nærmere Bestemmelser om Skattefundamentet og Beregningsmaaden. Saalænge Stempelafgift overhovedet paalægges, skulde det altsaa ikke gaa an paa anden Maade end ved Lov at hæve Forpligtelsen til at bruge Stempletpapir til Skjøder paa Skibe. Ei heller skulde Storthinget kunne foreskrive, at samme Slags stemplede Papir skulde bruges til Testamenter og Ægtepagter, thi hine skulle efter Lovens § 3 skrives paa Papir No. 5, disse paa Papir No. 6 [1]).

Det var først ved Istandbringelsen af Toldtarifferne i 1842, Statsmagterne kom ind paa en anden og conseqventere Forstaaelse af Grundloven i det her omhandlede Stykket Den Commission, der dengang havde udarbeidet Udkast til en ny Toldlov og nye Tariffer, udviklede i sin Indstilling, at Grundlovens Tidsindskrænkning maatte være anvendelig paa alle Forskrifter, som vare fornødne for at afgjøre ikke alene

---

[1]) Storth. Forh. 1839, V, 515 og VI, 448—458, Storth. Efterretn. 1839, Side 180—181.

Spørgsmaalet om, hvormeget der i ethvert Tilfælde skal erlægges, naar Afgiftspligten er given, men ogsaa hvorvidt Afgiftspligt i det foreliggende Tilfælde overhovedet existerer. I Henhold hertil foreslog Commissionen at overflytte til Tariffen det meste af, hvad der tidligere fandtes i Toldloven af 28 Juli 1824 andet Capitel, hvilket bifaldtes baade af Storthing og Regjering[1]).

§ 12. Om den ifølge Loven af 17 August 1818 optagne Matricul heder det i Loven af 17 Decbr. 1836 § 1, at den «herefter skal være Regel for Grundeiendommenes Skatteskyld paa Landet». Hensigten hermed var sikkerlig, at enhver Grundskat paa saadanne Eiendomme, hvad enten den tilfaldt Statscassen eller Communen, skulde fordeles efter det ved denne Matricul bestemte Forhold og ikke anderledes. Loven betog altsaa Storthinget den Adgang til at fordele Grundskatterne efter Forgodtbefindende, som det havde havt før Skatteloven af 26 August 1833, § 8, og tildeels besad endog efter denne Forskrift. Det er klart, at Loven herved kom i Strid med den ovenfor udviklede Opfatning af Grl.s § 75 a. Man vil maaskee bemærke, at det maatte være ikke alene tilladeligt, men ogsaa nødvendigt her at gjøre en Undtagelse fra den Sætning, at Lovgivningen ikke kan binde Storthinget under Udøvelsen af dets beskattende Myndighed. Thi Grundlovens § 50 b forudsætter, at der gives en Matricul over Jordeiendommene paa Landet. Heri ligger imidlertid ikke mere, end at der skal findes en Fortegnelse over disse Eiendomme, hvilken Fortegnelse tillige giver Oplysning om den Skatteevne, enhver af dem antages at have i Forhold til de øvrige. Men det ligger ikke i Begrebet om en Matricul, at den skal være mere end en Veiledning for den beskattende Myndighed. Gjorde man den til bindende Regel for Storthinget, og dette fandt Matriculen for

---

[1]) Af denne Commission var Professor Schweigaard Medlem. Dens Indstilling er særskilt trykt under Titel: Forslag og Indstilling til Toldtariffer fra den ved Kgl. Rsl. af 23 Novbr. 1839 anordnede Commission. Christiania 1841. See Indstillingen Side 2 ff. og Storth. Forh. 1842, VII, 323—328 og 421.

feilfuld til at benyttes, vilde Følgen blive, at det undlod at lægge Skat paa Grundeiendommene og tyede til andre Skattefundamenter.

Loven af 6 Juni 1863 foreskriver i § 35, at den nye Matricul, naar Skyldforholdet mellem samtlige Eiendomme i et Herred er endelig ordnet, bliver Regel for Fordelingen «inden Herredet» af alle Udgifter og Byrder, som efter Lov eller anden gjældende Bestemmelse falde paa Matriculen. I samme Paragraphs 2det Punctum heder det, at Herredets Andeel i Udredsler, som udlignes paa det hele Rige, det hele Amt eller det hele Fogderi, skal bestemmes efter den ældre Matricul, indtil Loven af 6 Juni 1863 er traadt i fuld Virksomhed overeenstemmende med § 37. Herved er utvivlsomt tilkjendegivet, at den nye Matricul fra dette Tidspunkt skal blive Regel ogsaa for de Udredsler til Communerne, som udlignes paa det hele Amt og det hele Fogderi. Man kunde da fristes til at slutte, at det samme skulde gjælde om Udgifter, der udlignes paa det hele Rige. Men dette var ikke Lovens Hensigt. Den Commission, som udarbeidede samme, ytrede i Anledning af disse Paragrapher, at Storthinget ei formelt kan bindes med Hensyn til Fordelingsmaaden af de Afgifter, det paalægger[1]). Hvis Storthinget paalægger en Grundskat til Statscassen, kan det følgelig fordele den saaledes, som det efter Omstændighederne finder rimeligt, og altsaa f. Ex. bestemme, at der af samme Skyldbeløb skal svares forskjellig Skat i de forskjellige Districter, eller at de mindste Brug, uanseet Loven af 26 August 1833, § 8 b, skulle være ganske fritagne for Skatten.

I Overeenstemmelse hermed maa man ogsaa anvende Veiloven af 15 Septbr. 1851, § 4, forsaavidt den fastsætter, at visse Udgifter til Veivæsenet, som efter Regelen skulle bæres af vedkommende Amt, kunne overtages af Statscassen mod Refusion paa Kjøb og Ladestederne samt hele Rigets Matriculskyld. Thi vistnok forbeholder Loven kun hvert enkelt Storthing Frihed til at bestemme Fordelingsforholdet mellem Byerne paa den ene, Landdistricterne paa den anden

[1]) Storth. Forh. 1863, V, O. No. 3, Side 28.

Side. Men om denne Udtryksmaade muligens er grundet i den Forudsætning, at Storthinget skal være bundet til det ved Matriculen angivne Fordelingsforhold mellem Landdistricterne indbyrdes, saa er denne Forudsætning urigtig.

§ 13. Den senere Tids Lovgivning har dog ikke altid strengt iagttaget den grundlovmæssige Grændse for de til Skattepaalæggene henhørende Bestemmelsers Varighed. Den mærkeligste Afvigelse skede ved en Lov af 21 August 1848, som uden nogen Tidsindskrænkning paalagde enhver fremmed Handelsreisende, der indfandt sig her i Landet for at modtage Bestillinger paa visse Slags Varer, en Afgift af 50 Spd. til Statscassen. Dette Paalæg gjentoges ikke i Skattekundgjørelserne for de følgende Budgetterminer, men opkrævedes ikke destomindre, indtil Loven af 1848 blev hævet ved en ny Lov af 16 Mai 1860. Saavidt kan sees, kom Statsmagterne aldrig til at opkaste sig Spørgsmaal, om denne Fremgangsmaade var grundlovmæssig. Aarsagen dertil var udentvivl, at Skatten efter det oprindelige Forslag til Loven skulde have tilfaldt Communerne, og at Paalæggets Hensigt overhovedet kun var at hæmme de saakaldte Probenreuteres Virksomhed, ikke af skaffe Statscassen Indtægt. Men Fremgangsmaaden maa ganske vist betragtes som grundlovstridig. Afgifter for Tilladelsen til at drive visse Næringsveie *(Patentes, licenses)* blive i mange Lande brugte i stor Udstrækning for at skaffe Staten Indtægter. Og under enhver Omstændighed kan Grl.s § 75 a ikke indskrænkes til de Paalæg, som have saadant Øiemed.

Lovene om Brændeviins- og Malttilvirkningen ere aabenbart affattede med det Hensyn, at hvert enkelt ordentligt Storthing skal beholde fri Raadighed til at paalægge disse Næringer Skat af saadan Størrelse og Beskaffenhed, det finder forgodt. Ikke destomindre blev der i Loven om Brændeviinstilvirkning af 17 Aug. 1848 § 28 og den nugjældende Lov af 28 Juni 1887, § 18, indtagen en Bestemmelse, der efter sit Indhold hører til selve Skattepaalægget. De foreskrive nemlig, at Afgiften af ethvert Brændeviinsbrænderi, saa ofte det sættes i Drift, bliver at beregne for et Tidsrum af mindst 15 Døgn og en Tilvirkning af mindst 750 Liter i Døgnet. Maltloven

af 12 Oct. 1857, § 15 har en tilsvarende Bestemmelse. Begge disse Forskrifter vedkomme imidlertid i Virkeligheden nærmest Controlvæsenet, idet de have til Hensigt at forebygge, at Brændeviinsbrænderen og Malteren reqvirere Controlbetjente for saa korte Tidsrum eller saa liden Production, at Statens Udgifter ved Opsynet blive for store i Forhold til Indtægten. Der kan saaledes ikke være Tale om at ansee disse Bestemmelser uforbindende, fordi de ei gjentages i Storthingets Skattebeslutninger.

§ 14. Naar det kommer til Stykket, saa er det umuligt at sikre hvert enkelt Storthing den Uafhængighed af Lovgivningen, som det efter den ovenfor udviklede Tanke egentlig skulde have under Udøvelsen af Beskatningsmyndigheden. De fleste Skattepaalæg blive nemlig saagodtsom betydningsløse, hvis de ikke ledsages af Forskrifter, som alene kunne istandbringes ved Lov. Dette gjælder først og fremst om de indirecte Skatter. Uden det Slags Bestemmelser, som findes i Toldloven, vilde man vanskelig faa nogen Told. Vilde Storthinget udstrække Maltafgiften til Maltning, som skeer til Brug i Malterens egen Huusholdning, maatte Loven af 12 Oct. 1857 undergaa meget betydelige Forandringer. Men ogsaa de fleste directe Skattepaalæg kræve Lovgivningens Bistand. Skal der saaledes paalægges en Indkomstskat, maa der findes Regler om, hvem der skal fastsætte hver enkelt skattepligtig Persons Indkomst, hvorledes Klager over urigtig Ansættelse skulle afgjøres, o. s. v.

Dette er at tage i Betragtning, naar der opstaaer Spørgsmaal om at paalægge ny Skat af saadan Art, at Paalægget maa ledsages af en Skattelov, og Myndigheden til at paalægge Skat ved Reglementet er tillagt det samlede Storthing. Følgerigtigst vilde det da være, at dette først afgjorde, hvorvidt saadan Skat skulde paalægges, og at Forslag til Skattelov derpaa, naar Paalægget var bestemt, forelagdes Odelsthinget. Ved den omvendte Fremgangsmaade giver man nemlig Odelsthinget afgjørende Indflydelse paa Valget af Fundamentet for den nye Skat. Sidstnævnte Fremgangsmaade blev imidlertid fulgt baade i 1857 ved Paalægget af Maltskat og i 1880 ved Istandbringelsen af Loven om Skat til

Statscassen af Formue og Indtægt[1]). Hvad der kan siges til Forsvar herfor, er, at Storthinget ikke formaaer at tvinge et illoyalt Odelsthing til at give den Lov, som er fornøden, for at den af Storthinget besluttede Skat skal kunne blive opkrævet.

§ 15. Bestemmelser, hvorefter den paalagte Skat i visse Tilfælde skal bortfalde eller nedsættes, danne Undtagelser fra Reglerne om Afgiftspligten og maa altsaa dele Vilkaar med disse. De kunne derfor i Almindelighed ikke gives for længere Tid end Budgetterminen. Dette blev først gjort gjældende af den Commission, som udarbeidede Toldtarifferne af 1842, og overeenstemmende med dens Forslag bleve de i Toldloven af 28 Juli 1824 indtagne Toldfritagelser flyttede over i Toldtariffernes Indledning, hvor de siden have beholdt Plads. Ligeledes bestemme de ved Skattekundgjørelserne bekjendtgjorte Storthingsbeslutninger, hvilke Fritagelser der skulle finde Sted for Brændeviins- og Maltafgifterne.

Denne Sætning er imidlertid langtfra fuldstændig gjennemført. Saaledes udtaler Skatteloven af 26 Aug. 1833, § 9, at Frihedsaarene for Grundskatter paa Matriculen fremdeles tilkomme Rydningsmænd, samt at visse Personer i Finmarken skulle nyde Skattefrihed deels fem Aar, deels for bestandigt. Stempletpapirsloven af 9 Aug. 1829, §§ 20—23, Brandforsikringsloven af 19 Aug. 1845, § 25, Lovene om visse offentlige og private Stiftelser af 4 Aug. 1845 og 12 Oct. 1857, Lov om Paakjendelse af smaa Gjældsager 8 Mai 1869, § 14 d, indeholde Bestemmelser angaaende Fritagelser for Brugen af Stempletpapir. Maltloven af 12 Oct. 1857, § 20 siger, at Maltning, der skeer til Brug i Tilvirkerens egen Huusholdholdning, er fri for Skat.

Sætningen maa ogsaa, som strax skal vises, taale nogen Indskrænkning.

§ 16. Vi skulle nemlig nu behandle det ovenfor i Cap. 9 § 3 nævnte Spørgsmaal, hvorvidt Storthinget kan bindes i Udøvelsen af sin beskattende Myndighed paa contractsmæssig

---

[1]) Storth. Forh. 1857, X, 91—92 og 220; 1878, VI, Indst. O. No. III, Side 2—4 og Indst. O. No. VI, samt 1879, VI, O. No. V, Side 5.

Maade,. være sig gjennem Overeenskomster med private Retsubjecter, gjennem Tractater med fremmede Magter eller mellemrigske Love.

Paa nysnævnte Sted er forklaret, at Statsmagterne ikke kunne bortgive eller overdrage til nogen anden en dem ved Grundloven tillagt Myndighed, men vel paatage sig Forpligtelse til at udøve denne Myndighed paa hvilkensomhelst nærmere bestemt Maade, som ikke er forbudt i Grundloven eller strider mod Myndighedens Væsen og Hensigt. At der nogensinde skulde opstaa Spørgsmaal for Staten om at forbinde sig til at fornye et vist Paalæg, f. Eks. en Beskyttelsestold, maa efter de nu stedfindende Forhold betragtes omtrent som en Umulighed. Tænker man sig imidlertid, at en saadan Overeenskomst blev indgaaet, hvortil da selvfølgelig Storthingets Samtykke vilde udfordres, og at et senere Storthing desuagtet undlod at fornye Paalægget, saa vilde dette ifølge Grl.s § 75 a utvivlsomt bortfalde. Men uforbindende vilde Overeenscomsten ikke være, og Medcontrahenten maatte altsaa kunne kræve Erstatning af Staten.

Endnu mindre kan det ansees som grundlovstridigt, at Storthinget bemyndiger Kongen til at slutte Overeenskomster, hvori han for længere Tid tilsikrer Medcontrahenten eller, hvis denne er en fremmed Magt, dens Undersatter Fritagelse for eller Nedsættelse i Afgifter til den norske Statscasse. I Overeenstemmelse hermed maa det da ogsaa antages, at den lovgivende Magt med bindende Virkning for senere Storthing kan give mellemrigske Love, i hvilke Sverige tilsiges lignende Fordele. Af de tvende Sætninger, at intet Skattepaalæg gjælder længere end til 1ste Juli i det Aar, da næste ordentlige Storthing træder sammen, og at heller ingen Skattefritagelse kan fastsættes for et længere Tidsrum, har nemlig den sidste ikke den samme umiddelbare Hjemmel i Grundloven som den første. Den fremkommer alene gjennem en Slutning, nemlig at den Tidsgrændse, som er sat for en Regel, ogsaa bør gjælde med Hensyn til dens Undtagelser, og denne Slutning er ingenlunde saa ubetinget bindende, at den kan godkjendes i alle Anvendelser eller ligeoverfor enhver Modgrund. En Stat kan ikke uden meget store

Ulemper gjøre en saadan Indskrænkning i sin Myndighed til at forbinde sig. At tilstaa Udlændinger Skattefritagelser eller Skattenedsættelser kan undertiden være aldeles nødvendigt for at bevæge fremmede Magter til at indrømme norske Undersaatter tilsvarende Fordele. Ingen Stat kan undvære Adgangen dertil. Noget mere kunde det have for sig at negte Statsmagterne Ret til at indrømme private Personer eller Eiendomme Skattefrihed som ukrænkeligt Privilegium. Thi hermed kan der lettere drives Misbrug. Imidlertid have dette Slags Fritagelser ogsaa sin berettigede Anvendelse, og indrømmes det først, at Grl.s § 75 a ei er til Hinder for, at der ved Tractat indrømmes Udlændinger Frihed for visse Afgifter, kan man ikke paa egen Haand negte Statsmagterne en lignende Myndighed i andre Anvendelser. Spørgsmaalet om, hvorvidt Statens Evne til at contrahere strækker sig til at indrømme enkelte Eiendomme eller Personer stedsevarende eller midlertidig Skattefrihed, har flere Gange været Gjenstand for de nordamerikanske Domstoles Paakjendelse, og er af dem besvaret bekræftende [1]).

Den ovenfor udviklede Synsmaade er antagen i vor constitutionelle Praxis. At man før 1839 i Love tilstod Skattefritagelser for længere Tid end første Budgettermin, eller bemyndigede Kongen til at afslutte Overeenskomster derom (Toldlov 28 Juli 1824 § 14, Mellemrigsloven af 4 Aug. 1827 §§ 3, 5, 7, 8, 25 og 31, Skatteloven af 26 Aug. 1833 § 9) beviser vistnok lidet, thi dette behøver ei at være andet end en naturlig Følge af, at man dengang ansaa det foreneligt med Grundloven at give Bestemmelser om Skattefundamenterne uden Indskrænkning i Tid. Men selv efterat denne Anskuelse er forladt, har Storthinget anseet sig competent til at gaa frem paa samme Maade som før med Hensyn til Skattefritagelser, naar disse skulde tillægges nogen ved Tractat, anden Overeenskomst eller mellemrigsk Lov. Den Bemyndigelse til tractatmæssigen at fritage fremmede Natio-

---

[1]) Cooley, on the constitutional Limitations, Side 127 og 280 til 281, samt Kent, Commentaries on the American Law, I, Side 464—465, Noten.

ners Skibe og Varer for Differentialtold, som Toldtariffen af 1842, § 8, og tilsvarende Paragrapher i de senere Tariffer har givet Kongen, er uden Indsigelse fra Storthingets Side altid bleven forstaaet saaledes, at Kongen kan indgaa saadanne Tractater for længere Tid end Budgetterminen, noget, der ogsaa er nødvendigt, naar Bemyndigelsen skal have nogen Betydning. Ved de af Storthinget stadfæstede Handelstractater med Frankrige af 22 Marts 1865 og 12 Mai 1882 samt med Spanien af 27 Juli 1883 fraskrev Norge sig for Tidsrum henholdsviis af 12 og 10 Aar Retten til at belægge de mange der opregnede franske og spanske Producter med høiere Indførselstold end i Tractaterne fastsat. Ved Jernbaneloven af 12 Aug. 1848, § 1, bemyndigedes Kongen til at tilstaa dem, der anlægge Jernbaner, Frihed i 100 Aar for alle Skatter af Jernbanen til Statscassen og Toldfrihed for Materialier og Driftsmidler, som indføres fra Udlandet til Banens Brug. I 1857 gjorde maaske en modsat Opfatning af Grundloven sig gjældende, idet Odelsthinget forkastede den kongelige Proposition til ny Lov om Handelen og Søfarten mellem Norge og Sverige. At Odelsthinget ved denne Leilighed ansaa sig constitutionelt uberettiget at beslutte Skattefritagelser for længere Tid end Budgetterminen, kan dog ikke med Sikkerhed siges, thi vel gjorde nogle af Forslagets Modstandere denne Betragtning gjældende, men der reistes som før bemærket ogsaa andre Indvendinger mod dets Forskrifter [1]). Og under enhver Omstændighed har Storthinget senere mange Gange erklæret sig for den modsatte Anskuelse, først ved Loven af 18 Mai 1860 angaaende Vareførsel landværts mellem de forenede Riger, og endnu mere afgjørende ved de senere Love om Norges og Sveriges gjensidige Handel og Søfart af 11 Apr. 1874 og 9 Apr. 1887, der nu ere afløste af Lov 30 Mai 1890, hvis § 2 i Lighed med de foregaaende Love fastsætter, at Varer, der udføres landværts fra det ene Rige til det andet, i Almindelighed skulle være fri for Udførsels- eller Transittold, samt i §§ 3 og 11, at norske

[1]) Storthingstidenden for 1857, I, 653 ff., jvfr. nærværende Værk, I, Side 179.

eller svenske Producter, som indføres landværts eller søværts i et af Rigernes Fartøier directe fra det ene Rige til det andet, med visse Undtagelser skulle være fri for Indførselstold, og som desuden i § 18 siger, at den skal forblive i Kraft, indtil andre Bestemmelser gives for begge Riger, eller to Aar ere forløbne, efterat der i eet af Rigerne er fattet Beslutning om Forandring eller Ophævelse af den, uden at denne Beslutning er gjort afhængig af, at lignende Beslutning afgives for det andet Rige. Ved Istandbringelse af disse Love fremkom der ingen Paastand om, at de skulde gaa senere Storthings grundlovmæssige Myndighed for nær. Herved maa Spørgsmaalet ansees endelig afgjort.

§ 17. Vil man ved Lov træffe nogen Bestemmelse, som efter de ovenfor udviklede Sætninger rammes af Tidsindskrænkningen i § 75 a, bør det for at undgaa Skinnet af Grundlovsbrud udtrykkelig siges i Loven, at den kun gjælder for Budgetterminen.

Er dette forsømt, uagtet Skat af bestemt Størrelse ved Loven er paalagt, træder denne naturligviis ud af Kraft, hvis ikke Paalægget fornyes inden Budgetterminens Udløb.

Er der i en Lov, som ikke udtrykkelig indskrænker sin Varighed til Budgetterminen, kun opstillet nærmere Regler om Pligten til at erlægge et vist Slags ved anden Storthingsbeslutning paalagt Skat, og denne fornyes, saa forbliver ogsaa Loven i Kraft. Thi Fornyelsen omfatter da ogsaa denne, skjønt kun paa en middelbart udtrykt Maade.

Vil Storthinget vel fornye Paalægget, men i noget Stykke forandre eller ophæve Lovens Regler, kan dette skee ved almindelig Storthingsbeslutning. Herved gjør man intet virkeligt Brud paa den Sætning, at en Lov ikke kan forandres eller ophæves uden ved ny Lov. Thi de Lovregler, hvorom her er Tale, bortfalde ifølge Grundloven ved Budgetterminens Udløb, medmindre de udtrykkeligen fornyes. I Overeenstemmelse hermed have Statsmagterne handlet ved flere Leiligheder, navnlig i 1842, da Reglerne i Toldlov 28 Juli 1824 Cap. 2 i forandret Skikkelse efter Kongens Forslag overflyttedes til Toldtariffen, og i 1845, da man i Toldtarifferne i betydelig Grad indskrænkede de Toldbegunstigelser, der ved Loven af 13 Sept. 1830

vare indrømmede Finmarken [1]). Budet i Loven af 9 Aug. 1839, § 3 om, at der skulde bruges stemplet Papir til Maalebreve for Skibe, maatte i Lighed hermed kunne have været ophævet ved Storthingsbeslutning. Det skeede imidlertid ved en Lov af 7 Juni 1845, § 4.

§ 18. Vor Grundlov har ikke udtrykkelig sagt, at alle Skatter skulle paalægges saaledes, at de blive gjældende lige til Udløbet af den i § 75 a nævnte Frist. Den skjelner sig heri fra den svenske Regjeringsforms § 61. Det bliver altsaa et Spørgsmaal, hvorvidt Storthinget kan benytte sig heraf til at indskrænke alle eller de vigtigste Skatters Varighed til et kortere Tidsrum, for derved at tvinge Kongen til at sammenkalde overordentligt Storthing. Spørgsmaalet var af stor Betydning, saalænge de ordentlige Storthing kun kom sammen hvert tredie Aar. Under Forhandlingen om Indførelse af aarlige Storthing var det vistnok Statsmagternes Forudsætning, at Storthinget ikke havde grundlovmæssig Adgang dertil. I modsat Fald vilde nemlig Grundlovsforandringen af 24 April 1869 have været overflødig og neppe engang tilraadelig. Under enhver Omstændighed er det klart, at det vilde være et Misbrug af Magten, om Storthinget gjennem kortvarigere Skattepaalæg søgte at fremtvinge Sammenkaldelse til andre Tider end de grundlovbestemte.

Heraf kan man imidlertid ikke hente Hjemmel til den Paastand, at Skatter aldeles ikke skulde kunne paalægges for kortere Tid end indtil 1 Juli i det Aar, da næste ordentlige Storthing træder sammen. Storthinget maa kunne indskrænke nogle eller alle Skattepaalægs Varighed, naar de forhaandenværende Omstændigheder afgive særlig Grund dertil. Denne Synsmaade har uden Betænkelighed været fulgt i vort constitutionelle Liv. Saaledes bleve Toldtarifferne af 1839 ved Storthingsbeslutning af 2 April 1842 forlængede nogle Maaneder for at give saavel Handelstanden som Toldvæsenets Tjenestemænd Tid til at gjøre sig be-

[1]) Storth. Forh. 1845, II, No. 10, Side 63—64, og VIII, Side 229.

kjendte med de af Storthinget foretagne nye, temmeligt forandrede Tariffer [1]). Endnu oftere har Storthinget af en anden Grund fornyet de ældre Paalæg for nogle Maaneder af den paafølgende Budgettermin. Indtil 1857 lykkedes det nemlig aldrig at faa istand samtlige Skattepaalæg i betimelig Tid, det vil sige inden 1 Juli det Aar, Storthinget var traadt sammen. Herpaa søgte Storthinget i lang Tid at bøde ved at bestemme, at de senere istandbragte Paalæg ikke destomindre skulde gjælde fra 1 Juli. Storthingene fra 1842 til 1854 valgte derimod en anden og rigtigere Vei, idet de før 1 Juli forlængede de ældre Paalæg for en Deel af den næste Budgettermin. I 1845 skeede dette efter Forslag fra Kongen [2]).

§ 19. Det andet Baand, Grundloven udtrykkeligt paalægger den beskattende Myndighed, findes i § 98: «Med «Sportler, som erlægges til Rettens Betjente, bør ingen Af«gifter til Statscassen være forbundne.» Paragraphen antages ikke at være til Hinder for, at stemplet Papir foreskrives benyttet til Udskrifter, som alle kunne erholdes af Rettens Betjente, og for hvilke disse oppebære Sportler.

§ 20. Hvorvidt kan Staten i Form af Skattepaalæg tage eller holde tilbage nogen Deel af, hvad den selv contractsmæssig er forpligtet til at erlægge?

Hvis Staten paalægger en almindelig Indtægtsskat, hvorved altsaa ethvert Slags ikke særligen undtagen Indtægt rammes, saa er det klart, af Staten ikke behøver at fritage de Indtægter, nogen her i Landet oppebærer som Gage, Pension eller Rente af Statsobligationer. Og ligesaavel som Staten efterat have udbetalt saadanne Ydelser kan medregne dem til Modtagerens skatbare Indtægt, ligesaavel kan den foreskrive, at Skatten skal erlægges ved Udbetalingen. Derved kommer Paalægget vistnok til at ramme ikke blot norske Borgere, men ogsaa fremmede Indehavere af norske Statsobligationer, hvilke ikke for sine Personer ere eller

[1]) Storth. Forh. 1842, III, Side 2—7.

[2]) Storth. Forh. 1842, IV, 140; 1845, VII, 284; 1848, VI, 288; 1851, IX, 50. Jvfr. Dunker om den norske Constitution, Side 45.

kunne gjøres skattepligtige til vor Stat. Men at modtage Penge her i Landet er en Handling, som foregaaer under norsk Statshøihed og følgelig er undergiven ligesaavel Norges beskattende som dets lovgivende Myndighed. Paa denne Maade er Sagen opfattet ogsaa i Storbrittanien, hvis Lov om Indkomstskatten foreskriver, at denne skal tilbageholdes ved Udbetaling af Renter af Statsobligationer, uden at der gjøres nogen Undtagelse for det Tilfælde, at disse tilhøre Udlændinger, 5 og 6 Vict. cap. 35, sect. 88[1]).

Der er heller ingen Tvivl om, at Staten, hvis den lægger Skat blot paa Lønninger, Pensioner og Renteindtægter, uanseet af hvem de ydes, kan udstrække denne Skat ogsaa til dem, som falde Statscassen til Last. Derimod bør det ikke antages, at Staten kan lægge særskilt Skat udelukkende paa Renter af sine egne Obligationer. Saadant er vistnok skeet i enkelte fremmede Lande, men maa betragtes som et Contractsbrud. Bifaldes denne Mening, maa man følgerigtigen negte, at der kan lægges særskilt Skat til Statscassen alene paa de Gager og Pensioner, som paahvile den.

Under enhver Omstændighed er det klart, at Staten ikke engang i Form af Skattepaalæg kan tilbageholde nogen Deel af de Udbetalinger, den har forpligtet sig til at gjøre i Udlandet. Naar det contractsmæssigt vedtagne Udbetalingssted ligger inden en fremmed Stats Grændser, er Udbetalingen stillet udenfor norsk Lovgivning og Beskatningsmyndighed[2]). Forsaavidt Obligationen tilhører en norsk Undersaat, som altsaa for sin Person er skattepligtig her i Landet, kan den ham i Udlandet udbetalte Rente naturligviis medregnes til hans her i Landet skattepligtige Indtægt.

---

[1]) Wagner, Finanzwissenschaft, III, 247. Vi udtale os her kun om, hvorvidt et saadant Skattepaalæg vilde være grundlovstridigt, ikke om, hvorvidt det vilde være retfærdigt, hvilket Spørgsmaal ikke tilhøre Statsretten.

[2]) Spørgsmaalet om, hvorlangt en Stat kan eller bør strække sin Beskatningsmyndighed ligeoverfor fremmede Staters Undersaatter, er behandlet af L. von Bar, Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts, I, 317—333.

§ 21. Forøvrigt maa Storthinget antages at have frie Hænder under Udøvelsen af Beskatningsmyndigheden. Vel er den Synsmaade, at en vis Ligelighed bør iagttages ved Fordelingen af de offentlige Byrder, kommen til Orde ogsaa i vor Grundlov, see §§ 23 og 109. Men den har ingen Regel svarende til den nordamerikanske Unions Grl. Art. I Section 8 og 9, som sige, at alle Afgifter skulle være eensartede og lige over hele Unionens Territorium, en Regel, der ogsaa er optagen i mange af de særlige Staters Forfatningslove[1]). Storthinget kan altsaa fordele Skatterne efter hvilkensomhelst Maalestok, tilstaa hvilkensomhelst Fritagelse og paalægge forskjellige Samfundsclasser og Landsdele forskjellig Skat. Heraf har Storthinget benyttet sig f. Ex. til at forunde Finmarken de store Skattebegunstigelser, det i lang Tid nød og for nogen Deel endnu er i Besiddelse af.

§ 22. Grundloven forbyder ikke Storthinget at knytte Betingelser til sine Skattepaalæg. Der kan heller ikke være Tvivl om, at Storthinget er berettiget ttl at opstille saadanne Betingelser, naar de staa i naturlig Sammenhæng med Paalægget, f. Ex. at der istandbringes en Lov, indeholdende de fornødne Controlbestemmelser, eller at en dertil sigtende Lovbeslutning sanctioneres, see Skatteloven 1 Juli 1816 § 7 e og Storth. Beslutning om Maltskatten af 9 Octbr. 1857[2]). Derimod vilde det være et Misbrug, om Storthinget til et Skattepaalæg knyttede Betingelser, som ikke vedkom dette, men tilføiedes i den Hensigt at tvinge Kongen til at rette sig efter Storthingets Villie i Punkter, hvis Afgjørelse ifølge Forfatningen tilkommer ham. Herom henvises til, hvad der nedenfor under Cap. 44 § 6 vil blive anført angaaende Storthingets Adgang til at gjøre sine Bevilgninger afhængige af Betingelser.

---

[1]) Grundloven for Californien, XI, 13 Louisiana, VI, 118; Missisippi, XII, 20; Florida, XII, 1; Illinois, IX, 6; Indiana, X, 1; Oregon IX, 1; Kansas, IX, 1; Michigan, XIV, 11; Nevada, X, 1; Syd-Carolina, IX, 1; Texas, XII, 13; Virginia, X, 1.

[2]) Storth. Forh. 1857, VIII, 665, og X, 90—91.

§ 23, Kunde Grl.s § 75 a tages efter Bogstavet, maatte den beskattende Myndighed omfatte alt, hvad der kan henføres under de rummelige Udtryk: «Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder» og Paalægget af enhver saadan Ydelse alene kunne skee for det der fastsatte Tidsrum. Dette har dog ikke været Meningen.

For det første gjælder den nævnte Grundlovsbestemmelse ikke om Ydelser af personligt Arbeide, saasom Veiarbeide, Overtagelse af offentlige Ombud eller Værnepligt. At sidstnævnte Byrde kan fastsættes ved en Lov, som gjælder, indtil den igjen bliver ophævet, fremgaaer af Grl.s § 109. Vor Forfatning stemmer heri overeens med de fleste andre. Den belgiske Grundlov har i § 119 bestemt, at Antallet af de Mandskaber, som skulle udskrives, hvert Aar fastsættes ved Lov, men dette Exempel er kun efterfulgt i enkelte andre Lande, saasom Østerriges Grl. 21 Dec. 1867 § 11 b og Rumæniens Grl. 30 Juni 1866 § 120.

Heller ikke har man til Skattepaalæg henregnet Naturalydelser til Staten i særlige Øiemed. Saaledes ikke den visse Gaarde paahvilende Pligt til at stille Tjenesteheste til Armeen eller at anskaffe eller vedligeholde de saakaldte Chambretsorter, see Fr. 22 Juni 1798 og Lovene af 8 Sept. 1818 §§ 1 samt 14, 6 Juni 1863, 14 Mai 1872, nu Lov 6 Juni 1891. Ikke heller Pligten til at yde Officerer og Soldater Qvarteer, see Lovene 12 Sept. 1818, 28 Juli og 3 Aug. 1824 samt 27 Juli 1830.

§ 24. Dernæst omfatter den Storthinget ved Grl.s § 75 a tillagte Beskatningsmyndighed heller ikke Afgifter til andre end Statscassen.

Saaledes ikke Afgifter til Communerne. En modsat Fortolkning af Paragraphen vilde gjøre det grundlovmæssig umuligt at overdrage Communerne Raadigheden over deres egne Anliggender. Derimod er det klart, at Communerne ikke kunne paalægge nogensomhelst Skat uden i Kraft af en dem ved Lov given Bemyndigelse. Dette flyder af, hvad der er udviklet ovenfor under Cap. 35 § 5.

Heller ikke gaa Afgifter til offentlige Corporationer, Stiftelser eller Fonds, der ikke maa betragtes blot som Af-

delinger af Statscassen, ind under de i Grl.s § 75 a omhandlede Skatter.

Heraf følger:

At Love, hvorved deslige Afgifter allerede før 1814 ere blevne paalagte, forblive i Kraft, indtil de ved ny Lov ophæves, see Høiesteretsdom 22 Apr. 1823 samt de mange senere Love, der ophæve Afgifter til saadanne Casser, f. Ex. af 23 April 1839 om Degnepengene, 20 Septbr. 1845 om Fjeldstutolden, 25 Septbr. 1845 og 20 April 1872 om Afgifter til Hestehjælpscasserne, 4 Juni 1866 om en Deel Kirkerne paahvilende Afgifter.

Fremdeles, at Afgifter af dette Slags kunne paalægges ved Love, som gjælde uden Indskrænkning i Tid. See som Exempler Lovene om Afgifter til Medicinalfondene i Nordland, Tromsø, Senjen og Finmarken af 20 Juli 1833, 24 Sept. 1851, 18 Mai 1860 og 4 Juli 1880, til Finmarkens Brændeviinscasse 13 Sept. 1830 §§ 21 og 22, 20 Sept. 1845 §§ 10 og 13 samt 14 April 1860, til almeennyttige Anstalter vedkommende Vaarsildefiskeriet 6 Juni 1863 og 10 Juni 1887, og til Havnearbeider i Fiskeridistricterne 24 Mai 1873.

Endelig, at Myndighed til at paalægge saadanne Afgifter ved Lov kan indrømmes Kongen eller andre Autoriteter, hvem den lovgivende Magt anseer skikkede dertil.

Paa den anden Side er det klart, at saadanne Afgifter ikke kunne paalægges uden ved Lov eller med Hjemmel af Lov, altsaa ikke af Kongen paa egen Haand. See Høiesteretsdomme 18 Mai 1857 og 4 Juli 1868.

Hvorvidt et offentligt Fond, for hvilket der holdes særskilt Regnskab, maa betragtes som en selvstændig Formuesmasse, til hvis Fordeel Afgifter kunne paalægges uden Indskrænkning i Tid, eller blot som en Afdeling af Statscassen, kan undertiden være tvivlsomt, naar dette Fond er skabt ved Lov eller anden fra Statsmagterne udgaaet Beslutning. Hvis dets Midler skulle anvendes ikke til Fordeel for det hele Rige, men blot for et eller flere særskilte Districter, saa er det klarligen at betragte som en særskilt Formuesmasse. Ligeledes hvis de skulle anvendes udelukkende til et bestemt, tilstrækkelig begrændset Formaal.

Heri ligger Forsvaret for, at Loven om Fisketiendens Ophævelse af 20 Sept. 1845 § 5 paabød en staaende Afgift af Fiskevarer, som udførtes til Udlandet. Spørgsmaalet, om Grundloven tillod dette, blev dengang opkastet i Storthinget [1]), Større Tvivl herskede der i sin Tid, om ikke Lovgivningen var gaaet Grundloven for nær ved den Forskrift i Veiloven af 28 Juli 1824, § 2, som for det Tilfælde, at Kongen fandt Udgifterne ved Anlæg af en ny Hovedvei for trykkende for det Amt, der havde at bekoste den, bemyndigede ham til at lade Beløbet forskudsviis udrede af Statscassen og derefter udligne det paa hele Rigets Matriculskyld. Thi Kongen fik herved unegtelig Ret til at paalægge Landskat til Anlæg af Hovedveie, altsaa Foretagender, som, naar de skulle bekostes af det hele Land, ikke kunne negtes at være almindeligt Statsøiemed. Det skjønnes imidlertid ikke, at man kan negte Lovgivningen Adgang til at oprette særskilte Fond til Fremme af hvilketsomhelst bestemt Øiemed, og til Fordeel for dette Fond at paalægge staaende Afgifter. Skeer dette, maa det imidlertid fastholdes, at de derved indkomne Midler ere Fondets udelukkende Eiendom, hvilket vil sige, at Staten, selv om den lader dette Fond forvalte gjennem de sædvanlige administrative Autoriteter og Øvrighederne, ikke uden Retsbrud kan tilegne sig nogen Deel af disse Midler eller anvende dem til andet end det Øiemed, der var fastsat i Loven, da Opkrævningen fandt Sted. I Overeenstemmelse hermed antoges det, at Rs. af 11 Septbr. 1776, der paalagde alle Kjøb- og Ladesteder Afgift til et Indqvarteringsfond, hvoraf Godtgjørelserne for de garnisonerende Troppers Qvarterer skulde udredes, bestod, indtil det hævedes ved Loven af 6 April 1839, see Indqvarteringslovene af 12 September 1818 § 6 og 28 Juli 1824 § 1 a.

§ 25. Der gives imidlertid ogsaa Pengeydelser til selve Statscassen, hvis Fastsættelse ikke vedkommer den beskattende Myndighed.

---

[1]) Morgenbladet for 1845 No. 174.

Hertil hører for det første taxtbestemte Godtgjørelser for Tjenester, Staten yder den betalende. Dette har aldrig været betvivlet, forsaavidt angaaer Betalingen for Underviisning i Statens Skoler, for Befordring paa dens Dampskibe eller Jernbaner eller for Benyttelsen af dens Telegrapher. Derimod reistes der paa Storthinget i 1837 Spørgsmaal, om ikke Postportoen efter Grl.s § 75 a maatte fastsættes alene for Budgetterminen[1]). Saavel denne Gang som ved enhver senere Leilighed antoges det dog, at Portoen kan bestemmes ved staaende Regel, see Lovene af 19 Janr. 1837, 12 August 1848, 7 Juli 1854, 3 Mai 1871 og 12 Mai 1888.

Endvidere Afgifter for Benyttelser af Statens Eiendomme, f, Ex. efter Lov af 26 Mai 1877. Ved den Bevilgning, for hvilken Gebyhret erlægges, erholder Udlændingen Ret til at drive Jagt ikke blot i Statsalmenninger og paa Høifjeld, men ogsaa i Bygdealmenninger, altsaa Eiendomme, som ikke tilhøre Staten. Dette gjør dog ei Afgiften til Skat.

At sætte Taxt paa Spillekort blev ved de tidligere Skattebeslutninger altid overladt Kongen. Efterat Staten ved Loven af 6 Marts 1869 havde ombyttet Monopolet paa Spillekort med en Stempelafgift, blev Fremgangsmaaden ifølge Kongens Forslag forandret, idet Stempelafgiften paa Spillekort siden 1871 fastsættes af hvert Storthing[2]).

Sportler, der erlægges til Tjenestemænd for Udførelsen af offentlige Forretninger, befri vistnok Statscassen for at bære de med disse Tjenestemænds Lønning forbundne Udgifter, men ere ikke Afgifter til Statscassen. Allerede af denne Grund kan den beskattende Myndighed ikke befatte sig med at fastsætte dem. Men selv om saadanne Sportler tillægges Statscassen, kunne de fastsættes ved Love, som forblive gjældende, indtil de igjen ophæves, see Loven af 14 Mai 1872.

§ 26. Til Skatter kan man heller ikke henregne de ved Loven af 17 Decbr. 1836 'omregulerede saakaldte Jorde-

---

[1]) Storth. Efterretn. 1836—1837, Side 301.

[2]) Storth. Forh. 1871, II, No. 7.

bogsrettigheder eller Kongetienden. Thi disse Afgifter havde allerede før 1814 tabt Egenskaben af Skatter og vare overgaaede til Grundbyrder paa faste Eiendomme, noget, der især viser sig i, at baade Jordebogsrettighederne og Kongetienderne deelviis vare afhændede til offentlige Stiftelser eller private Personer. Paa denne Opfatning er ogsaa nysnævnte Lov af 17 Decbr. 1836 bygget, idet den tillader de afgiftspligtige at frigjøre sig for Afgiften ved een Gang for alle at indbetale det 16-dobbelte af dens Beløb[1]). Det var derfor overflødigt, at Paabudet om deres Erlæggelse fornyedes af hvert ordentligt Storthing før 1891. I dette Aar ophørte man hermed, see Skattekundgjørelsen af 21 Mai 1891.

§ 27. Skattepaalæggene ere efter vor Grundlov ikke blotte Bemyndigelser for Kongen til at oppebære Afgifterne. Efter Grl.s § 18 skal han i Almindelighed lade indkræve de Skatter og Afgifter, Storthinget paalægger. Udtrykket «i Almindelighed» viser, at denne Forskrift ikke er undtagelsesfri. Meningen hermed maa nærmest være, at Kongen, naar uforudseede Omstændigheder have svækket Skatteevnen i et District, kan udsætte med Opkrævningen. Til virkelig Eftergivelse udfordres Storthingets Samtykke eller Bemyndigelse i Lov eller Skattebeslutning. See nedenfor Cap. 45, § 6.

Skal et Skattepaalæg ophæves, før den bestemte Frist er udløben, saa maa det skee paa samme Maade, som det er blevet til.

En vigtig Undtagelse herfra gjælder om de Afgifter, der ere indbefattede under Benævnelsen Told. De kunne nemlig ophæves eller nedsættes ved provisoriske Anordninger. Dette flyder, hvis disse Afgifter ere paalagte ved almindelig Storthingsbeslutning, ligefrem af Ordene i Grl.s § 17, og til i heromhandlede Henseende at fravige dem gives der ingen Føie. Naar Grundloven har villet tillægge Kongen Adgang til at give provisoriske Anordninger om Told, saa maatte det først og fremst være for at sætte ham istand til i haarde Tider at lette Landet for Byrder, som kunde blive

[1]) Brandt's Tingsret, Side 150 og 155—156.

altfor trykkende. Negtede man Kongens Adgang ikke blot til at paalægge, men ogsaa til at nedsætte «Told», saa vilde dette Ord i Virkeligheden staa saagodtsom overflødigt. At Kongen har den sidstnævnte Ret, erkjendtes derfor af Protocolcomiteerne i 1833 og 1845 samt paa Storthinget i 1866 under Forhandlingerne om Handelstractaten med Frankrige af 14 Febr. 1865 og den derved foranledigede provisoriske Anordning af 18 Marts s. A., ved hvilken Kongen foretog meget betydelige Toldnedsættelser [1]). Hvorvidt Kongen ved provisorisk Anordning kan nedsætte eller ophæve Told, som er paalagt ved Lov, er derimod et tvivlsommere Spørgsmaal. Det er meget sandsynligt, at Grl.s § 18 ved at indskyde Ordene «i Almindelighed» har tilsigtet at aabne ham Adgang dertil. Men Rigsretten i 1827 var af modsat Mening.

Capitel 42.

Statslaan.[2])

§ 1. Efter Grundlovens § 75 b tilkommer det Storthinget «at aabne Laan paa Rigets Credit.» Dets Samtykke udkræves ikke blot til Optagelsen af egentlige Statslaan, for hvilke der udstedes Obligationer, lydende paa Ihændehaverne og bestemte til at gaa i Handel, men til ethvert virkeligt Laan, der stiftes paa Statens Vegne, hvorledes det end indrettes. I Overeenstemmelse hermed gik man tilværks i 1821, da Kongen forlangte og erholdt Bemyndi-

---

[1]) Storth. Forhandl. 1833, VII, 64—81 og 187; 1848, VII, 71; 1866 VIII, Indstilling S. No. 9, jvfr. X, 23, og IX, Protocolcomiteens Indst. Side 12—18.

[2]) Fortegnelse over alle Storthingets Comiteeindstillinger og Beslutninger om Statslaan indtil 1870 findes i Hovedregistret til Storthingsforhandlingerne 1814—1870, Side 579—590.

gelse til at udstede rentebærende Zahlcasseanviisninger, lydende paa Navn, indtil et Beløb af 300 000 Spd., ligeledes i 1848, da Storthinget for at tilveiebringe Midler til Understøttelse for laantrængende Driftsherrer, bemyndigede Regjeringen til at aabne sig en midlertidig Credit i Udlandet. Og da Kongen i 1857 fandt det nødvendigt at træffe lignende Foranstaltninger saa hurtigt, at der ei var Tid til at sammenkalde et overordentligt Storthing, erkjendte han, at der heri laa en Overskridelse af hans Competence, hvorfor han sidenefter begjærede og erholdt Storthingets Godkjendelse af Forføiningen[1]).

Optoges nogensinde et Laan paa Statens Vegne, men uden Storthingets Samtykke, vilde det følgelig være uforbindende for den, Grl.s § 93.

§ 2. Om Anvendelsen af sidstnævnte Paragraph, ifølge hvilken Norge ikke tilsvarer andet end sin egen Nationalgjæld, har der engang været Spørgsmaal i en Sag, som hører til de vigtigste, der have været forelagt Storthinget. I Kielertractatens Art. 6 havde Carl XIII i Egenskab af Norges Souveræn forpligtet sig til at overtage en Deel af det dansk-norske Monarkies Statsgjæld, som svarede til Norges Folkemængde og Indtægtskilder i Forhold til Danmarks. Ved Beslutning af 16 Novbr. 1814 bifaldt det overordentlige Storthing en Comiteeindstilling, hvorefter Opgjøret af Norges og Danmarks gjensidige Fordringer skulde overdrages ene til Kongen[2]). Efterat Underhandlinger derom vare aabnede med Danmark, forlangte Kongen i 1816 at høre Storthingets Mening om, hvor stor Andeel af Danmarks Gjæld Norge kunde komme til at tilsvare. Storthinget udtalte i en Adresse af 24 Mai, at Norge efter Grl.s 93 ei tilsvarede anden end sin egen Nationalgjæld, og at man dertil ikke kunde henregne andet end de Fordringer, norske Borgere før Adskillelsen fra Danmark havde erhvervet paa

---

[1]) Storth. Forhandl. 1821, August, Side 307—311; 1848, VI, 110, og VII, 34, samt det overordentl. Storjhings Ferhandl. 1858, S. No. 4, Side 45.

[2]) Storth. Forh. 1814, Side 723.

Staten samt de i Norge circulerende Pengerepræsentativer. Paa dette Grundlag lod der sig imidlertid ikke underhandle. Danmark fastholdt, at Norge ikke alene efter Kielertractatens Bestemmelser, men ogsaa efter almindelige folkeretlige Grundsætninger var forpligtet til at betale en forholdsmæssig Deel af den fælles Gjæld, og denne Paastand fandt Medhold hos de europæiske Stormagter, til hvem Danmark henvendte sig med Anmodning om Bistand mod Norge og Sverige. Kong Carl Johan maatte give efter heri, men det varede endnu nogen Tid, inden Regjeringerne kunde blive enige om Gjældens Fordeling. Det lykkedes omsider under Englands Mægling at faa Norges Andeel fastsat til 3 Millioner Rigsdaler Hamb. Banco (Sølvspecies). Kongen vilde udsætte Afslutningen af den endelige Overeenskomt, indtil Sagen kunde blive Storthinget forelagt, men maatte af Frygt for en Indblanding af Stormagterne, der endog truede med Krig, beqvemme sig til paa egen Haand at indgaa Conventionen af 2 Septbr. 1819, hvorved Norge forpligtedes til at udbetale de 3 Mill. Rd. i 10 aarlige Terminer, første Gang 1 Juli 1820. Conventionen bestemte vel, at den skulde forelægges Storthinget, men gjorde ikke sin Gyldighed afhængig af dettes Samtykke. Kongen sammenkaldte intet overordentligt Storthing, men udbetalte i Henhold til Conventionen det første Afdrag, inden Storthinget kom sammen i 1821. Han forlangte nu Bemyndigelse til at udstede Obligationer for Restbeløbet, men dertil var Storthinget i Begyndelsen meget uvilligt. Det frygtede for, at denne Statsgjæld var mere, end hvad Rigets svage finantsielle Evne tillod det at bære. Den angaaende Sagen nedsatte specielle Comitee erkjendte vel, at Grl.s § 93 ikke var til Hinder. Men overeenstemmende med, hvad allerede den norske Regjering havde udtalt, paastod den, at Sverige maatte være forpligtet til at betale en Deel af Gjælden. Den paaberaabte sig, at Carl XIII kun havde været Konge i Sverige, ikke i Norge, da han afsluttede Kielertractaten, at Sverige havde havt adskillige pecuniære Fordele af Foreningen, og at Conventionen af 1819 var fremtvungen ved Trudsler om Fiendtligheder, der vilde have gaaet ud ligesaavel over Sve-

rige som over Norge. Kongen advarede i et Rescript af 12 April Storthinget alvorligen mod at fremkomme med noget saadant Forlangende. Han paapegede navnligen dettes farlige Følger for Norges Selvstændighed, idet Norge, hvis det vilde vælte nogen Deel af sin Statsgjæld over paa Sverige, maatte finde sig i en nærmere Sammenslutning med dette Rige. Comiteen, der havde faaet Sagen til ny Behandling, erkjendte i sin anden Hovedindstilling, at Forlangendet var et politisk Misgreb, og efter fortsatte Forhandlinger bevægedes Storthinget omsider til i alt væsentligt at gaa ind paa Kongens Forslag [1]).

§ 3. Storthinget kan kun aabne Laan paa Rigets Credit, ikke selv optage Laanet. At underhandle med dem, som tilbyde at overtage dette, afslutte Overeenskomsten og inddrage Summen tilhører den udøvende Magt. Storthingets Beslutninger angaaende denne Gjenstand have derfor altid været givne Form af Bemyndigelser for Kongen og været fattede i det samlede Storthing [2]). Det har følgelig været ham overladt, hvorvidt han vilde optage Laanet eller ikke. Nogen grundlovmæssig Hindring mod, at det ved Lov bestemmes, at Laan skal optages, findes der ikke. Men

---

[1]) Storth. Forh. 1821, April, Side 1—77, Mai, Side 151—418, Juni, Side 191—217, Juli, Side 85—114, jvfr. Y. Nielsen, Norges nyere Historie, 1818—1827, Side 27—58, 132—140 og 156—190.

[2]) Storthinget gik i 1851 og 1884 saaledes tilværks, at det først anmodede Regjeringen om at undersøge, paa hvilke Vilkaar Statslaan var at erholde. Efterat have erholdt Bemyndigelse herom fra Regjeringen, gav det Kongen Bemyndigelse til at optage Laan. Underhandlingerne med Bankørerne og Afslutningen af Laanene foregik følgelig ogsaa i disse Tilfælde ved Kongen, gjennem Finantsdepartementet; Storth. Forh. 1851, III, No. 36, VII, No. 26 og IX, Side 36 og 55; 1884, VI, 270 og VII, 32 og 37. I 1878 gav Storthinget Kongen Bemyndigelse til at optage et midlertidigt Laan, men forbeholdt sig, at Laanevilkaarene skulde forelægge det til Godkjendelse, Storth. Forh. 1878, VII, 23; Storth. Tidende Side 123—160. Til at slutte de ved andre Leiligheder optagne Laan har Storthinget strax givet Kongen endelig Bemyndigelse.

tilstrækkelig Anledning til at vælge denne Fremgangsmaade vil ikke lettelig frembyde sig[1]. Snarest kunde dette tænkes, hvis Storthinget mod Kongens Villie vilde have et Statslaan opsagt til Indfrielse eller Conversion.

Bemyndigelsen kan gives med det Forbehold, at den kun gjælder for en vis Tid, f. Ex. indtil næste Storthing træder sammen, eller indtil Udløbet af næste Budgettermin. Er saadant Forbehold ikke taget, saa skjønnes det ikke, hvorfra man skulde hente Hjemmel til den Lære, at Bemyndigelsen bortfalder enten ved det ene eller det andet ovenfor nævnte Tidspunct.

Storthinget kan naturligviis fastsætte, paa hvilke Betingelser Statslaanet tillades optaget, saasom med Hensyn til Rentefod, Capitalrabat, Amortisation osv.

Ligeledes kan Storthinget træffe Bestemmelser om, hvortil Laanet skal anvendes, hvilke da blive forbindende for Kongen, om han beslutter sig til at optage Laanet. Saadant er skeet i 1818, 1828, 1848 og flere Gange senere. Er der ingen anden Bestemmelse fattet, indgaaer Laanesummen i Statscassens contante Beholdning, om hvis Frugtbargjørelse og Anvendelse der senere skal handles.

§ 4. Da Grl.s 75 b ikke indeholder noget Forbud mod, at det ved Lov bestemmes, at Laan skal optages, er der saameget mindre til Hinder for, at det ved Lov paalægges Statscassen at modtage Penge til Forvaring. Det var følgelig en Misforstaaelse, naar man har meent, at de før Grundloven givne Forskrifter, hvorefter Summer i visse Tilfælde

---

[1]) I 1821 foreslog Kongen en Lov, hvorved det bestemtes, at han kunde udgive rentebærende Zahlcasseanviisninger, lydende paa Ihændehaveren. Forslaget henlagdes, ikke fordi Lovsformen ansaaes uanvendelig, men fordi Odelsthinget feilagtigen ansaa Udstedelsen af saadanne Anviisninger, naar de ikke lød paa bestemt Person, som et Brud paa Bankens Privilegium, Storth. Forh. 1821, August, Side 606—611, jvfr. S. 311.

skulle indsættes i Statscassen (f. Ex. Fr. 31 Aug. 1774), ere bortfaldne ved den heromhandlede Grundlovsparagraph, see Rsl. 24 og 28 April 1815, jvfr. Bankfundatsen 14 Juni 1816 § 8 og Lov 10 Mai 1860 § 1.

Capitel 43.

Statens Eiendomme og Regalier.

§ 1. Statsformuen bestaaer deels i de rede Penge, der ere indkomne gjennem Skatterne eller Statens øvrige Indtægtskilder, deels i en Mangfoldighed af andre Eiendomsgjenstande, Jord- og Skoveiendomme, Kongsberg Sølvværk, Vaaningshuse, Strafanstalter, Fæstninger, Værfter, Værksteder, Skibe; Magazinforraad af mange forskjellige Slags, Grundrenter, Actier, udestaaende Fordringer m. m.[1]).

---

[1]) Fortegnelser over Statens faste Eiendomme ere forfattede:

a. i 1825—26, udgiven i Trykken 1842;

b. i 1842—43, udgiven i Trykken 1846; den blev af Storthinget oversendt Statsrevisionen til Behandling, Storth. Forh. 1845, IX, 349, og 1848, VI, 30 samt 153—155.

c. i 1860—61, trykt i Storth. Forh. 1862, III, S. No. 10: Statsrev. Indstilling i Storth. Forh. 1878, IV, St. Rev. D. I; Tillægsfortegnelse afgiven i 1880.

d. i 1880, trykt i Storth. Forh. 1884, III, S. No. 20, det blev da ved kgl. Rsl. 4 Januar 1884 bestemt, at der hvert tredie Aar skulde forelægges Storthinget en Tillægsfortegnelse og hvert 15de Aar, altsaa første Gang i 1896, affattes en ny fuldstændig Fortegnelse.

Fortegnelse om Storthingets Comiteindstillinger og Beslutninger indtil 1870, vedkommende Statens Eiendomme findes i Hovedregistret til Storthingsforhandlingerne 1814—1876, Side 117—128.

Disse Eiendomme ere deels rene Indtægtskilder, saasom de bortleiede faste Eiendomme, Sølvværket, Actierne, Grundrenterne og de rentebærende Fordringer. Deels benyttes de i særlige Øiemed, saasom til Contorer eller Boliger for offentlige Tjenestemænd, til Skoler, ved Forsvarsvæsenet osv.

§ 2. Myndigheden til at raade over Statsformuen er deelt saaledes, at Kongen besidder, forvalter og anvender den, men i Overeenstemmelse med de af Storthinget paa grundlovmæssig Maade istandbragte Forskrifter.

At Kongen har denne Ret, følger af Grl.s 3, er ligefremt udtalt i § 19 og forudsat baade i § 18 og i § 75 i.

Storthingets Ret flyder for det første deraf, at det har den lovgivende Myndighed, er desuden særligen anerkjendt i Grl.s § 19 og nærmere bestemt i § 75 d, e og i.

Af de sidstnævnte Grundlovsbud har § 19 det videste Omfang. Paragraphen lyder: «Kongen vaager over, «at Statens Eiendomme og Regalier anvendes «og bestyres paa den af Storthinget bestemte «og for Almeenvæsenet nyttigste Maade.» Det har vistnok undertiden været sagt, at Paragraphen ved Udtrykket «Eiendom» blot tænker paa Statens faste Eiendomme. Men dette er en ubeføiet Indskrænkning i dens Ord, Det er klart, at Kongens og Storthingets Myndighed maa blive den samme, hvad enten dens Gjenstand er Statens faste Gods eller dens Løsøre. Snarest skulde man kunne sige, at Grundloven ved at give særskilte Regler om, hvorledes Statens Udgifter skulle fastsættes, har viist, at den til de i § 19 omhandlede Statens Eiendomme ikke har henregnet dens rede Midler. Vi skulle derfor i nærværende Capitel alene handle om den øvrige Statsformue og i et senere Capitel særskilt om Storthingets bevilgende Myndighed og Statscassens Bestyrelse. Det vil imidlertid vise sig, at der ingen principiel Forskjel er imellem Reglerne om disse tvende Slags Statsformue.

§ 3. Statsmagterne kunne i Almindelighed træffe, hvilke Bestemmelser de finde forgodt, om Maaden, hvorpaa Regjeringen skal bestyre og anvende Statens Formue. Den eneste

Indskrænkning, som her er at paavise, findes i § 75 e, at ingen Staten tilhørende fast Eiendom maa benyttes til Appanage for Kongehuset. Den sidste Bestemmelse forbyder kun at anvise Kongehuset faste Eiendomme som Indtægtskilder, ikke at overlade det saadanne til Beboelse og andet personligt Brug. Den har derfor under vore Forhold ingen Betydning værd at tale om.

§ 4. Grl.s § 19 gaaer ikke ligefrem ud paa at tillægge Storthinget Retten til at give Forskrifter om Bestyrelsen og Anvendelsen af Statens Eiendomme, men forudsætter, at det besidder en saadan Ret. Den vilde virkelig ogsaa have tilkommet Storthinget, om § 19 aldrig havde været skreven, thi den er ligefrem indbefattet under den Storthinget i § 75 a tillagte lovgivende Myndighed. Heraf flyder, at Storthinget i ethvert Tilfælde, hvor det vil træffe nogen Bestemmelse om Statsformuen, kan give den ved Lov, og det hvad enten Bestemmelsen indeholder et Paalæg, et Forbud eller kun en Bemyndigelse for Regjeringen. Dette er oftere skeet, naar Bestemmelsen har indeholdt en almindelig Forskrift, see f. Ex. 14 August 1818 om overtallige Chefsgaarde, Lov 20 August 1821, hvis Bestemmelser i Almindelighed angaa ligesaavel Statens Gods, som det, der er beneficeret Embeder eller tilhører offentlige Stiftelser, og hvis § 38 alene angaaer Statsalmenninger, see ogsaa Udskiftningslovene 17 August 1821, § 3 og 12 Octbr. 1857 § 5, Skovloven af 22 Juni 1863 Cap. 4. o. fl. Derimod har Storthinget aldrig ved Lov givet Forskrifter om Bestyrelsen eller Anvendelsen af en enkelt Statseiendom. Men nogen Føie til at negte det Adgang dertil har man ikke.

Snarere kunde det omvendt paastaaes, at Storthinget ei har Adgang til at give Forskrifter af det her omhandlede Slags uden i Form af Lovbeslutninger. Thi den Beslutning af 11 Mai 1814, der indeholder Beviset for, at det samlede Storthing kan udøve de Functioner, § 75 nævner ved Siden af Retten til at give og ophæve Love, angik ikke Raadigheden over Statsformuen, uden forsaavidt denne bestaaer i rede Penge.

Det maa ikke destomindre antages, at Bestemmelser om Statseiendomme i Regelen kunne fattes ved almindelige Storthingsbeslutninger. Dette er ubestrideligt, hvis de knyttes som Betingelser til Bevilgninger af de Eiendommen vedkommende Udgifter. Om Grundlovmæssigheden af denne Fremgangsmaade henvises til, hvad nedenfor i Cap. 44 § 7 vil blive anført. Hvis altsaa det samlede Storthing bevilger en Sum Penge til Indkjøb f. Ex. af en Skov, kan det utvivlsomt til Bevilgningen knytte den Betingelse, at Eiendommen drives efter en vis Plan eller forøvrigt bestyres og anvendes paa den Maade, Storthinget samtidigen fastsætter. Ligeledes, naar Storthinget senere bevilger Penge til Eiendommens Drift eller Vedligeholdelse. Og da de fleste Statseiendomme foranledigede Udgifter, som maa bevilges af Storthinget, er allerede den her udviklede Regel tilstrækkelig til at hjemle det samlede Storthing Adgang til at træffe de fleste Bestemmelser, der paakaldes med Hensyn til Statseiendommenes Bestyrelse og Anvendelse. Der kan dog undertiden blive Spørgsmaal om Bestemmelser af den Natur, at de ikke lade sig knytte som Betingelse til nogen Eiendommen vedkommende Bevilgning, f. Ex. en Beslutning om, at Eiendommen skal sælges. Men naar det først er givet, at Nationalrepræsentationens beskattende og bevilgende Myndighed kan udøves i det samlede Storthing, og endog at de fleste Bestemmelser angaaende Statseiendommene kunne istandbringes paa saadan Maade, saa maa denne fornuftigviis ogsaa være anvendelig i de nysnævnte Tilfælde.

Dette er utvivlsomt, hvis Bestemmelsen blot gaaer ud paa en Bemyndigelse, men maa antages, selv hvor den indeholder et Paalæg til Regjeringen. Herved forudsættes, at den bliver sanctioneret af Kongen, hvorom henvises til Capitel 47.

Fastsætter den Bestemmelse, der skal istandbringes, Rettigheder eller Forpligtelser for dem, hvem Eiendomme overdrages til Brug, f. Ex. Lov om civile og militære Embedsgaarde af 25 August 1848, saa er det sikrest at bruge Lovsformen. Given som almindelig Storthingsbeslutning vilde

den kun blive bindende for Brugerne, forsaavidt den maatte ansees som contractmæssig vedtagen af dem, og herom kunde der let opstaa Uvished.

Forskrifter, hvorved en Nyttes- og Brugsret, der tilkommer hvemsomhelst, indskrænkes for Statseiendommes Vedkommende, maa selvfølgelig gives ved Lov, see Bergværkslov 15 Juli 1842 § 75 og Lov 24 Septbr. 1851 om Skjærpning paa Kongsbergs Grubefeldt.

§ 5. Grundloven opstiller ingen Grændse for Varigheden af de Forskrifter, der gives om Statens Eiendomme. De gjælde derfor, medmindre de selv anderledes bestemme, indtil de igjen ophæves.

Dette har aldrig været omtvivlet, forsaavidt Forskriften er given ved Lov. Heraf følger, at en i sidstnævnte Form istandbragt Bestemmelse kun kan hæves ved Lov, ikke ved Storthingsbeslutning, selv om den oprindelig kunde have været truffen paa saadan Maade, see f. Ex. Loven af 5 Aug. 1848 om Salg af Statsalmenninger og Skovloven af 22 Juni 1863 § 72.

Derimod har man undertiden været paa Veie til at antage, at almindelige Storthingsbeslutninger om Statens Eiendomme kun gjælde for Budgetterminen eller Valgperioden. Den sidste Mening udtaltes af Næringscomiteen No. 1 i 1842. Storthinget i 1839 havde om Kongsberg Sølvværk besluttet, blandt andet at Christian Stoll skulde fortsættes, at Gruben Gottes Hülfe skulde tages under Drift, og at Sølvværkets Forstvæsen skulde forsyne Bergstadens Indvaanere med Brændsel, dog saaledes, at Udgifterne dækkedes ved Salget. Comiteen antog, at disse Beslutninger vilde træde ud af Kraft, hvis de ikke fornyedes. Den foreslog derfor at gjentage dem. Under Debatten herom maatte imidlertid Comiteen selv frafalde denne Synsmaade, og Storthinget besluttede, at de paa den byggede Poster i Comiteeindstillingen ikke skulde tages under Behandling[1]). Hvor rigtig denne Afgjørelse er, vil vise sig af, hvad der nedenfor i nærværende Capitels § 7 bliver anført om Grændserne for Kongens Raadig-

[1]) Storth. Forh. 1842, V, 52 og 62—64, Storth. Efterr. 1842, S. 187.

hed over Statseiendomme. Det maa imidlertid vel bemærkes, at Storthinget ikke ved almindelige Beslutninger om en Statseiendoms Drift kan forpligte følgende Storthing til at bevilge de derved paakaldte Udgifter. Pligten dertil opstaaer først ved Lov eller contractmæssig Overeenskomst.

§ 6. Samme Frihed til at disponere for en ubestemt Tid har det enkelte Storthing ogsaa med Hensyn til de Indtægter, en Statseiendom kaster af sig. Saaledes fastsætter Lov 20 Aug. 1821 § 50 (jvfr. L. 26 Aug. 1854), at de tilfældige temporære Indtægter, som indkomme ved Realisationen af Statens Jordegods, skulle anvendes til Udlaan til Bebyggelse af Embedsgaarde eller Jordbrugets Fremme, og kun med Storthingets Samtykke til andre Øiemed. Ligeledes bestemmer Loven af 25 Aug. 1848 § 4, at Renterne af det Fond, der ifølge Loven dannes ved Salg af militære Chefsgaarde, skulle anvendes deels til Erstatning for de Afdelingschefer, som ikke have faaet Chefsgaarde, uagtet de dertil ere berettigede, deels til Bebyggelse af de Chefsgaarde, Staten vil heholde. Der haves ogsaa flere Exempler paa almindelige Storthingsbeslutninger, hvorved lignende Bestemmelser ere trufne, og det ikke blot, naar der har været Spørgsmaal om at stifte Forpligtelse af contractmæssig Natur, see f. Ex. Storth. Besl. af 16 Juni 1869, hvorved det bestemtes, at Statens Udbytte af dens Actier i Drammen-Randsfjordsbanen skulde anvendes til Afdrag og Forrentning af det Laan, som optoges til Bygning af Sidebanerne til Kongsberg og Krøderen[1]), men ogsaa naar Beslutningen ikke havde saadan Hensigt, og altsaa alene skulde tjene til Rettesnor for Regjeringen og kommende Storthing. Det mærkeligste Exempel herpaa er Storthingsbeslutningen af 11 Mai og kgl. Resl. af 23 Juni 1854, om Oprettelsen af Kongsberg Sølvværks Driftsfond. Det foreskrives her som staaende Regel, at Renterne af dette Fond, hvis Værket maatte komme til at drives med Tab, skulle anvendes til Bestridelse af Omkostningerne ved Driften, og i modsat Fald lægges til Capitalen, indtil denne havde naaet en Stør-

[1]) Storth. Forh. 1869, X, 77.

relse af en Million Spd. Ved Beslutningens Istandbringelse var man sig fuldkommen bevidst, at den lagde Baand paa kommende Storthings Raadighed over disse Midler[1]). Den maa nemlig forblive gyldig, indtil den hæves ved en ny af Kongen sanctioneret Storthingsbeslutning eller ved Lov.

§ 7. Grl.s § 19 paalægger Kongen at vaage ikke blot over, at Statens Eiendomme anvendes og bestyres som af Storthinget bestemt, men ogsaa paa den for Almeenvæsenet nyttigste Maade. Heri ligger vistnok den Forudsætning, at Kongen ikke blot har at udføre de af Storthinget givne Forskrifter, men ogsaa forsaavidt de ikke strække til eller binde ham, at træffe selvstændige Forføininger over Statseiendommene, for at disse kunne blive saa nyttige som muligt. Betydningen af denne Myndighed maa imidlertid ikke overdrives. Den vilde blive meget stor, hvis det kunde antages, at de om Eiendommene fattede almindelige Storthingsbeslutninger traadte ud af Kraft ved Udløbet af Budgetterminen eller Valgperioden. I saa Fald maatte nemlig næste Storthing med Kongens Sanction fornye alle ældre Storthingsbeslutninger om Statseiendommene. Ellers vilde han faa fri Raadighed over disse, forsaavidt ikke Grundloven eller Lovene i noget Stykke bandt hans Hænder. Men som nys ovenfor anført gjælde ogsaa almindelige Storthingsbeslutninger om Statseiendommene, indtil de igjen blive ophævede, og Følgen deraf er, at der i det mindste med Hensyn til enhver Statseiendom, som er anskaffet ved Storthingets Medvirkning, gjerne findes en eller flere af Kongen sanctionerede eller vedtagne Storthingsbeslutninger, som give denne Eiendomsgjenstand sin væsentlige Bestemmelse og forøvrigt i større eller mindre Udstrækning opstille nærmere Forskrifter om dens Anvendelse, hvilke da maa efterleves. Har Kongen begjæret og af Storthinget erholdt bevilget Penge til et Toldpakhuus, kan han, saalænge Toldvæsenet har Brug for Bygningen, ikke overlade den f. Ex. til Marinen. Det samme gjælder ogsaa om den anskaffede Gjenstand er Løsøre. Disse Sætninger maa imidlertid ikke fastholdes til Yderlighed.

---

[1]) Storth. Efterr. 1854, Side 149.

Nogen Frihed i Anvendelsen maa den udøvende Magt her have, alt efter Gjenstandens Beskaffenhed. Der gives desuden enkelte Statseiendomme, navnlig i Christiania og de gamle Stiftstæder, der ikke kunne siges at være anskaffede i noget bestemt Øiemed, eller med Hensyn til hvilke det efterhaanden er blevet Forudsætningen, at de kunne anvendes til hvilketsomhelst offentligt Brug.

§ 8. Efter hvad der ovenfor er udviklet, lader det sig uden Vanskelighed afgjøre, hvorvidt Kongen har Ret til at afhænde Staten tilhørende faste Eiendomme uden Storthingets Samtykke. I ældre Tider ansaa Regjeringen dette ufornødent. Protocolcomiteerne begyndte imidlertid snart at anke herover, og det selv om Afhændelsen skeede ved Arvefæste eller Mageskifte [1]). Nu indhenter Kongen i Almindelighed Storthingets Samtykke til Afhændelsen endog af meget ubetydelige faste Eiendomme.

Undertiden kan dog en Eiendom allerede ifølge sin Erhvervelse være bestemt til Salg, f. Ex. naar Staten for at redde en Gjældsfordring lader sig tilslaa den Eiendom, som er stillet til Pant for samme. Det har altid været erkjendt, at Kongen ei behøver Storthingets Samtykke til igjen at sælge en saadan Eiendom, saafremt Statscassens Fordring derved bliver dækket. Under den modsatte Forudsætning har Kongen anseet det nødvendigt at erholde Storthingets Bemyndigelse til Salget. En saadan er ham uden Indskrænkning i Tid meddeelt ved Storthingsbeslutning af 14 Juli 1830 [2]).

At Kongen uden Bemyndigelse fra Storthinget kunde sælge Metal, der var indkommet som Bergværkstiende, erkjendtes ved Rigsretsdommen af 18 Juni 1822, Post a.

§ 9. Ved Siden af Statens Eiendomme nævner Grl.s § 19 Regalierne. Herved menes Indtægtskilder, der særligen ere forbeholdte Statscassen, og som bestaa i en udelukkende Ret til:

---

[1]) Storth. Forh. 1842, IX, 616; 1845, IX, 601; 1848, VII, 42.

[2]) Storth. Forh. 1830, Juli, Side 117—147.

a) at tilegne sig herreløse Ting, navnlig forladt Arv, Vrag, hittet og jordgravet Gods, eller en vis Brøkdeel af deres Værdi, — eller

b) visse Foretagender, der, hvis Staten ei havde forbeholdt sig dem, vilde kunne drives som private Næringsveie. Efterat Fabrikationen af Spillekort ved Loven af 6 Marts 1869 er given fri, have vi af sidstnævnte Slags Regalier kun tre, nemlig Retten til at slaa Mynt, Retten til at indrette regelmæssig Befordring af Breve mellem Steder her i Riget, hvor Staten holder Post, samt mellem Norge og Udlandet og endelig Retten til at have Telegraph- og Telephonledninger.

Den førstnævnte Art af Regalier danner Indskrænkninger i den naturlige Frihed, ethvert Menneske har til at bemægtige sig herreløse Ting. Den anden Ret indskrænker den almindelige Næringsfrihed. Deraf følger, at Regalier alene kunne tillægges Staten ved Lov. I Overeensstemmelse hermed have Statsmagterne altid forholdt sig, see Lovene om Pengevæsenet 14 Juni 1816 § 5, 4 Juni 1873 § 9 og 17 April 1875 § 9 samt Lovene om Postvæsenet af 31 Mai 1827, 19 Mai 1851, 3 Mai 1871 §§ 46 og 47, 12 Mai 1888, §§ 51 og 52, samt Loven om Telegrapher og Telephoner af 19 Mai 1881.

Capitel 44.

Bevilgningsmyndigheden.

§ 1. Af alle et Folks politiske Rettigheder er Selvbeskatningsretten den vigtigste. Det kan vel siges, at den er utilstrækkelig endog til at sikre en god Statshuusholdning. Thi dersom Kongen har fri Raadighed over de ved Skatterne indkomne Midler eller endog kun over den øvrige Statsformue, saa er der stor Fare for, at denne bliver bortødslet og Statens vigtigste Behov forsømte. Men enhver Nationalrepræsentation, som er i udelukkende Besiddelse af

Beskatningsretten og forstaaer at bruge denne, kan i Regelen raade Bod herpaa. Thi naar de bestaaende Skattepaalæg bortfalde eller vise sig utilstrækkelige, saa at Kongen nødsages til at begjære dem fornyede eller forøgede, saa vil Nationalrepræsentationen i Almindelighed kunne gjøre de nye Skattepaalæg afhængige af, at Statsindtægterne ikke anvendes anderledes, end den tillader. Den vil altsaa kunne tiltage sig bevilgende Myndighed. Paa saadan Maade er denne virkelig bleven til. Naar det engelske Parliament paalagde extraordinær Skat, brugte det allerede tidligt ved enkelte Leiligheder at bestemme, hvortil den skulde kunne anvendes. Under Carl den Andens ødsle og slette Regjering blev dette mere og mere sædvanligt. Det var imidlertid først ved Revolutionen 1689, Parliamentet tiltog sig fuld bevilgende Myndighed. Det begyndte da at fastsætte et fuldstændigt Udgiftsbudget for hvert Aar og altsaa at sætte Kongen Skranker for Anvendelsen af alle Statsindtægter uden Hensyn til, hvorvidt de indkom ved temporære Paalæg eller ved staaende Skatter, der ikke kunde afskaffes uden Kongens Samtykke, eller som Afkastning af Statseiendomme og Regalier. William den Tredie maatte finde sig i denne saavelsom de øvrige Indskrænkninger i Kongemagten, der gjordes af det Parliament, som satte ham paa Englands Throne. Fremgangsmaaden har siden den Tid været, at Underhuset ved en Række af foreløbige Beslutninger til hvert særskilt Slags Udgift bevilger et vist Beløb (*votes on the estimates*). Disse foreløbige Beslutninger gjentages tilsidst i en fælles Finantslov (*appropriation act*), som indeholder en Opregning af de paalagte Skatter og øvrige Kronen tillagte Indtægter, dernæst af de Summer, som bevilges, og endelig en Slutningsbestemmelse, som forbyder at anvende hine anderledes end fastsat enten ved de i Loven indeholdte Bevilgninger eller andre i samme Parliamentssession givne Love [1]).

---

[1]) **Hallam**, Constitutional History of England, II, 52 og 271—275; **Homersham Cox**. the English Government, Side 199—203; **Todd**, Parliamentary Government, I, 527—529; **Anson**, Law and Custom of the Constitution, I, 232—239.

§ 2. En Stats Udgifter ere af forskjellig retlig Natur. De kunne være retligt nødvendige eller frivillige.

Staten kan have retlige Forpligtelser ligeoverfor nogen anden, stiftede enten ved Tractater med fremmede Stater eller Overeenskomster med andre Retssubjecter, ved Retsbrud, eller endog ved hændelige Begivenheder (see f. Ex. Søfartslov 24 Marts 1860, § 34). Hvor Staten er indtraadt i privatretligt Forhold, f. Ex. som Eiendomsbesidder eller Driftsherre, kunne Forpligtelser opstaa for den paa anden Maade, end den, paa hvilken lignende Forpligtelser stiftes for private Personer. Hvorvidt en vis Handling eller Begivenhed forpligter Staten, beroer i Almindelighed paa Statens egne Retsregler eller i Forhold til fremmede Magter paa Folkerettens Normer.

Statsudgifternes retlige Nødvendighed kan imidlertid bero paa en anden Grund end en Staten ligeoverfor et andet Retssubject paahvilende Forpligtelse. I ethvert Statssamfund maa der nødvendigviis træffes en Mængde Foranstaltninger, som paaføre det Udgifter for længere Tid end Budgetperioden. Indretninger som f. Ex. Domstole, Fængsler, Hær, Flaade og Skoler kunne ikke organiseres blot for et Aar ad Gangen, men maa ordnes ved Forskrifter, der gjælde, indtil de igjen blive ophævede. Forsaavidt Iværksættelsen af saadanne Forskrifter kræve Udgifter, som ikke paaligge Communer eller særlige Fonds, maa Udgifterne falde Statscassen til Last. Og forsaavidt Grundloven ikke bestemmer andet, maa det være Statsmagternes Pligt under Udøvelsen af deres finantsielle Myndighed at tilveiebringe og anvise de dertil fornødne Midler.

Naar Statsmagterne skulle fastsætte Budgettet for det kommende Aar, ville de altsaa finde, at en stor Deel af Statens Udgifter allerede paa Forhaand ere bestemte. Dette er imidlertid langtfra Tilfældet med dem alle. En Mængde tildeels meget betydelige i Budgettet opførte Udgifter ere bevilgede, ikke fordi de ere en retlig Følge af ældre Forpligtelser eller Bestemmelser, men fordi de ansees af anden Grund nødvendige eller tjenlige til Fremme af Samfundets Interesser.

§ 3. Grl.s § 75 d tillægger Storthinget Ret til «at be«vilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer».

At bevilge vil sige at tillade eller tilstaa, jvfr. Grl.s § 95. At Storthinget bevilger en vis Pengesum, vil altsaa sige, at det tillader Kongen af Statscassens Midler at anvende denne Sum til den i Storthingsbeslutningen nævnte Foranstaltning. Det har undertiden været paastaaet, at en saadan Beslutning indeholder noget mere, nemlig et Paalæg til Kongen om at foretage selve Foranstaltningen. Men herved tillægger man Bevilgningsmyndigheden et Indhold, der strider ligesaa meget mod dens Hensigt og historiske Begreb som mod Grundlovens Ord. Naar Kongen forlanger og Storthinget bevilger en Sum til et angivet, mere eller mindre bestemt begrændset Øiemed, f. Ex. til at bygge et Hospital, indkjøbe en Skoveiendom eller udsende Krigsfartøier paa Togt, saa er det ikke fra nogen Kant betvivlet, at Kongen kan udsætte Foranstaltningen til et beleiligere Tidspunct eller endog bestemme, at den ikke skal finde Sted. Denne Frihed tilkommer ham, hvad enten forandrede ydre Omstændigheder gjør Foranstaltningen overflødig, eller Regjeringen ved fortsat Overveielse bliver opmærksom paa Vanskeligheder eller bedre Udveie, den ikke før har tænkt paa. Ligeledes maa Kongen i Almindelighed kunne beslutte, at Foranstaltningen skal iværksættes i mindre Omfang eller paa billigere Maade end ved Bevilgningen paatænkt. Det modsatte gjælder kun, naar Foranstaltningen ved en saadan Udførelse maatte erkjendes at blive en ganske anden end den, til hvilken Pengene vare bevilgede. Hvad der her er udviklet om det Tilfælde, at Bevilgningen er skeet efter Forslag fra Kongen, maa saameget mere antages, hvis den er foreslaaet af nogen anden. Som oftest vil Sagen da ikke have været undergiven Regjeringens Granskning, før Storthinget fattede sin Beslutning, og Samfundets Tarv tilsiger, at Kongen i saadant Tilfælde maa have samme Frihed til at benytte eller lade være at benytte Bevilgningen, som om han selv havde forlangt den. Protocolcomiteen i 1845 udtalte ogsaa, at Kongen ei er forpligtet til at modtage Storthingets Bevilgninger.

Det samme erkjendtes af Protocolkomiteen i 1860 med Hensyn til Bevilgninger, som kræve nogen Foranstaltning eller Medvirkning fra hans Side og ikke have til Hensigt at tillægge Trediemand en bestemt Ret [1]).

§ 4. Derimod var det sidstnævnte Protocolcomitees Mening, at Storthingtt kunde bevilge en Commune, en privat Person, overhovedet hvemsomhelst Penge med den Virkning, at Kongen blev ubetinget forpligtet til at lade Summen udbetale. Dette er en Vildfarelse. Saadanne Anvendelser kunne være ligesaa utjenlige for Statens Tarv som Benyttelsen af Bevilgninger, der skeer gjennem offentlig Foranstaltning. Kongen efter Forgodtbefindende kan undlade. Den af Protocolcomiteen opstillede Forskjel mellem disse to Arter af Bevilgninger vilde kun have indre Berettigelse, hvis Staten kunde blive contractsmæssig forpligtet gjennem almindelig Storthingsbeslutning uden Kongens Samtykke eller Medvirkning. Dette er imidlertid en constitutionel Umulighed. Som Indehaver af den udøvende Magt er Kongen Statens Repræsentant ikke blot ligeoverfor fremmede Magter, men ligeoverfor ethvert andet Retssubject. Ligesaalidt som Storthinget kan stifte Laan paa Statens Vegne eller ved Plenarbeslutning forpligte Staten til at sælge eller skjænke nogen Person en fast Eiendom, ligesaalidt kan det ved Bevilgning tillægge nogen en Pengefordring paa Statscassen. Hvad det ved Bevilgning kan gjøre, er alene at tillade Kongen at udbetale ham Summen.

§ 5. Rigtigheden heraf viser sig i følgende Anvendelse. Det er meget sædvanligt, at Storthinget bevilger Penge

---

[1]) Storth. Forh. 1845, IX, 529; 1860, VIII, Indst. O. No. I, Side 43. I Rigsretstidenden 1883, II, 2039—2040 meddeles en Række Tilfælde fra Tidsrummet efter 1845, i hvilke Kongen uden at fremkalde Indsigelse fra Storthinget har bestemt, at bevilgede Summer ikke skulde benyttes. Grunden har da været enten, at han har fundet det bevilgede Beløb for lidet, eller, som oftest, at han har anseet Foranstaltningen mindre hensigtsmæssig. Som Exempel herpaa fortjener at nævnes den i 1854 givne Bevilgning til en ny Storthingsbygning, hvilken Storthinget dengang vilde lægge paa den Tomt, hvor det chemiske Laboratorium nu er opført.

til en vis Indretning eller et vist Foretagende, mod at vedkommende Communer eller private Personer yde et bestemt Bidrag dertil. I saa Fald, eller naar forøvrigt Storthingets Samtykke til en Udgift er betinget af, at en privat Person opfylder et nærmere fastsat Vilkaar, opstaaer det Spørgsmaal, i hvilket Øieblik den contractsmæssige Forpligtelse til at udføre Foretagendet eller udbetale Bidraget stiftes for Staten, saaledes at denne ikke mere eensidigen kan træde tilbage. Spørgsmaalet har flere Gange været paa Bane i Storthinget. Kunde dette paa egen Haand contractsmæssigen forbinde Staten, saa maatte Forpligtelsen opstaa allerede ved Storthingsbeslutningen, betingelsesviis, saafremt vedkommende Commune eller private Person ikke endnu havde erklæret sig villig til at yde sit Bidrag, ubetinget, saafremt saadan Erklæring allerede var afgivet før Storthingsbeslutningen. Men dette antages ikke. Staten er neppe bunden engang derved, at Kongen sanctionerer Storthingets Beslutning eller befaler, at den skal tages til Følge. Thi derved binder Kongen sig kun ligeoverfor Storthinget, og hvis begge Statsmagter bleve enige, maatte de kunne omgjøre sin fælles Beslutning [1]). Nogen Tale om, at de Communer eller Privatmænd, af hvem Præstationen skal erlægges, skulde kunne modsætte sig Omgjørelsen og fordre Foretagendet udført eller den bevilgede Sum udbetalt, kan der ikke blive, førend fra det Tidspunct, da Regjeringen tilkjendegiver dem, at Kongen har vedtaget Storthingets Beslutning, eller hvis saadant Tilkjendegivende undlades, fra det Tidspunct, da den afkræver dem, hvad de skulle yde. Og selv om dette er skeet, ja endog om denne Ydelse er bleven erlagt, vil man i visse Forhold rimeligviis ansee Staten berettiget ligeoverfor en Commune til at træde tilbage, selvfølgelig mod at tilbagebetale dens Bidrag. Dette er vistnok den rette Mening, saafremt det besluttede Foretagende ikke er af privatretlig

[1]) At ingen erhverver Retskrav paa Staten blot derved, at en Sum er opført paa det i Finantsloven fastsatte Udgiftsbudget, er antaget af den hollandske Høiesteret, Heemskirk, De Praktik onzer Grondewet, I, 61.

Characteer, men Udførelse af lovbefalede offentlige Foranstaltninger, f. Ex. Anlæg af en almindelig Landevei. Derimod kan Staten neppe ved en af Kongen sanctioneret Storthingsbeslutning befri sig fra Forpligtelsen til at bygge en Jernbane, til hvis Anlæg den har indkrævet Tilskud af Communerne. At skaffe de fornødne Landeveie er nemlig et lovbestemt offentligt Formaal, hvilket derimod ikke er Tilfældet med Hensyn til Jernbaner. Forholdet mellem Staten og Communerne er altsaa her privatretligt, hvilket især bliver indlysende, saafremt disse skulle have Actier for sine Bidrag [1]).

§ 6. Enkelte fremmede Forfatninger indrømme Regjeringen en vis Frihed til at anvende de af Nationalrepræsentationen bevilgede Midler anderledes end af denne bestemt. Dette var saaledes Tilfældet i Frankrige efter Senatsconsultet af 25 Decbr. 1852, § 12, og er det fremdeles i Sverige. Ifølge Regjeringsformens § 62 og Rigsd. Ord. § 39 Mom. 2 skal Rigsdagen fordele Bevilgningen af de almindelige Statsudgifter i visse Hovedtitler, og hvad der bespares paa en fast Udgiftspost, kan da af Kongen anvendes til andre Udgifter, der vilde være at henføre under samme Hovedtitel. Dette gjælder derimod ikke om Besparelser paa Udgifter, til hvilke der kun er bevilget overslagsviis, ei heller om Besparelser paa, hvad der er bevilget til extraordinære Udgifter [2]).

Allerede Udtryksmaaden i vor Grundlovs § 75 d: «Det «tilkommer Storthinget at bevilge de til Statsudgifterne for«nødne Pengesummer,» antyder, at den ikke indrømmer Kongen nogen saadan Frihed. Hvorvidt Storthinget vil slaa flere Udgifter sammen under een og samme Bevilgning, eller bevilge særskilt til hver enkelt Udgift, er overladt dets Forgodtbefindende. Dette flyder af, at Grundloven ikke paa-

[1]) Storth. Efterr. 1851, 467—468; Storth. Forh. 1857, VIII. 385; Storh. Tidenden 1860, 376—390, 1875, 1101 ff, som viser, at det sidste Spørgsmaal har været Gjenstand for Meningsforskjel.

[2]) Nordisk Retsencyclopædi, I, Statsforfatningsretten Side 284 og 297—299.

lægger Storthinget nogetsomhelst Baand i saa Henseende. Første ordentlige Storthing bevilgede en rund Sum til hver af Administrationens Hovedgrene. Efterhaanden som Storthingene have vundet Oversigt over de forskjellige Grene af Statshuusholdningen, ere de gaaede videre i at specificere sine Bevilgninger. Dette har især været Tilfælde med Hensyn til Forsvarsvæsenets Udgifter. Storthingene bevilgede i lang Tid en rund Sum til enhver af Militæretaterne. Dog vare de militære Lønninger og Qvarteergodtgjørelser særskilt bestemte. Ligeledes var der bevilget særskilt til enkelte større Foretagender, f. Ex. Anlægget af Horten. Militæretaternes Udgifter behandledes dengang af den almindelige Budgetcomitee. Først i 1836 sendtes disse Sager til Militærcomiteen, og fra dette Tidspunct begyndte Storthinget tillige at opløse sin Bevilgning til hver af Militæretaterne i en Fleerhed af Poster.

Hvis det under en særskilt Post bevilgede Beløb enten slet ikke bliver benyttet eller ikke benyttet fuldt ud, kan Kongen ikke paa egen Haand lade den saaledes besparede Sum anvende til et andet Øiemed, medmindre Storthinget har tilladt dette. Denne Grundsætning blev anerkjendt i 1830. Kongen havde i Aarene 1818—1826 til Anlægget paa Horten anvendt 50,000 Spd. mere dertil end bevilget, hvilken Sum han havde taget af, hvad der forøvrigt var bevilget til Søetaten. Odelsthinget deciderede, at dette Beløb skulde liqvideres i, hvad der fremtidig blev bevilget til Horten, og Kongen maatte da indgaa til Storthinget i 1833 med Proposition om, at Beløbet kunde føres til endelig Udgift for Statscassen[1]).

Det er ikke hyppigt, at Storthinget udtrykkelig tillader Kongen at anvende, hvad der bespares paa een Conto, til Dækkelse af Overskridelser paa en anden. Tidligere indrømmedes der Kongen en saadan Frihed over, hvad der var bevilget til Armeen paa andre Conti end til dens Materiel.

---

[1]) Storth. Forh. 1833, VI, 427 og 540 ff, jvfr. 1872, IV, Statsrevisionens Antegnelser til Udgiftsbogen for 1869, Post 52, Side 18, 57 og 120—122.

Men denne Frihed var kun stiltiende forudsat, ikke udtrykkelig udtalt i Storthingets Beslutninger, og Statsrevisionen har fra 1866 af negtet, at den nu tilkommer Kongen[1]).

§ 7. Den Sum, Storthinget undereet har bevilget til flere forskjellige i nærmere eller fjernere Forbindelse med hverandre staaende Øiemed, kan Kongen i Almindelighed fordele mellem disse, saaledes som han forgodt befinder. Forsaavidt der enten i den kongelige Proposition om Bevilgningen eller i vedkommende Comiteeindstilling er opstillet nogen Beregning over, hvad der bør anvendes til hvert enkelt af de Øiemed, der ere indbefattede under Bevilgningen, anseer Statsrevisionen Kongen bunden ved Beregningen og æsker Forklaring af Regjeringen, saafremt den til noget af disse Øiemed har anvendt mere end ved Beregningen forudsat, og det selv om den undereet bevilgede Sum ikke er overskreden[2]). Regjeringen har heller ikke vægret sig ved at give saadanne Forklaringer. Herefter er nu ogsaa Statsregnskaberne i stor Udstrækning indrettede. Ubetinget er dog ikke hermed givet, at Ansvar vilde kunne gjøres gjældende i Anledning af Fravigelser fra deslige Beregninger. Vistnok kan det, som f. Ex. ved Bevilgningerne til Strafanstalterne, fremgaa af hele Forholdet, at den i Beregningen opstillede Fordeling er tænkt at skulle være bindende. Men dette er

---

[1]) Storth. Forh. 1851, VII, 527; 1863. Antegnelserne til Statsregnskabet for 1859, Post 70, No. 10, Bind VIII, Side 122, Antegn. til Statsregnsk. for 1860, Post 84, No. 7, samme Bind, Side 123; Storth. Forh. 1869, Antegn. til Statsregnsk. f. 1884, Post 46, No. 9 c, Bind VI, S. 121, 159 og 198—200; Antegn. t. Statsregnsk. f. 1866, Post 72, No. 2, 4 og 5, Storth. Forh. 1871, Bd. IV, S. 149—150, 195—196 og 268—270.

[2]) See f. Ex. Antegnelserne til Statsregnskaberne for 1874, Post 38, 39, 40 No. 1 og 2 b, Post 55 No. 1, Post 61 No. 1, Post 66 No. 2 og Post 67 No. 2. Allerede af denne Grund er det unyttigt at meddele statistiske Opgaver over den voxende Specification i Udgiftsbudgetterne. Saadan Specification blev i Toldvæsenets Udgiftsbudget i nogle Aar drevet til et saadant Overmaal, at Storthinget snart selv fandt det forkasteligt, see Storth. Tid. 1886, Side 791—824.

dog en Formløshed. I Almindelighed maa det formodes at have nogen Betydning, at Storthinget ikke har fattet udtrykkelig Beslutning om Fordelingen.

§ 8. Storthinget har Adgang til at bestemme Bevilgningens Øiemed saa nøiagtigt, det selv finder hensigtsmæssigt. Handles der om Bevilgning til en Jernbane, kan Storthinget ikke alene betegne den ved dens Endepuncter, men ogsaa fastsætte hele Liniens Løb, angive dens Sporvidde, Skinnevægt o. s. v. med den Virkning, at Jernbanen maa bygges paa den af Storthinget bestemte Maade eller Bevilgningen lades ubenyttet. Dette er iøinefaldende klart, hvis Storthinget har indskrænket sig til at betegne Bevilgningens Øiemed med saa væsentlige Kjendemærker, at Regjeringen ved at iværksætte Foranstaltningen paa anden Maade end af Storthinget anviist maatte siges at have anvendt Pengene til et andet Øiemed end det, hvori de vare bevilgede. Men det maa tillige antages, at Regjeringen, hvis den overhovedet vil benytte Bevilgningen, i enhver Henseende skal holde sig den Anviisning efterrettelig, som Storthinget ved sin Betegnelse af Bevilgningens Gjenstand virkelig har havt til Hensigt at give den. Naar Grundloven uden Indskrænkning har indrømmet Storthinget den bevilgende Myndighed, saa er dette skeet ikke blot for at hindre, at Statens Midler anvendes til Foranstaltninger, som Storthinget ikke billiger, men at vinde Sikkerhed for, at de Foranstaltninger, det bifalder, blive udførte paa den nyttigste og sparsommeligste Maade. Denne Myndighed kan vistnok let misbruges, nemlig hvis Storthinget ikke giver Regjeringen tilstrækkeligt Raaderum til at iværksætte Foranstaltningen paa den Maade, der, naar det kommer til Stykket, utvivlsomt viser sig som den tjenligste. Men dette kan ikke komme anderledes i Betragtning, end at man ei tør tillægge deslige Bestemmelser fra Storthingets Side den Hensigt, at de altid skulle forstaaes efter Bogstavet. Stor-

[1]) Storth. Forh. 1836—1837, V, 221—222; 1871, V, Dok. No. 55, Side 2 og 7; 1872, V, Dok. No. 3, Side 6 og 11; Holck, dansk Statsforfatningsret, II, 131—132.

thingene selv have i Almindelighed billiget eller dog taalt, at Afvigelser have fundet Sted, hvor disse have været hensigtsmæssige.

§ 9. Hvilken Form, Storthinget vælger for at betegne Bevilgningens Øiemed eller Gjenstand, er ligegyldigt. Dets Villie i saa Henseende har samme bindende Virkning, hvad enten den er udtrykt gjennem en ligefrem Beskrivelse af den Gjenstand, til hvilken Pengene bevilges, eller har faaet Form af Vilkaar, knyttede til Bevilgningen. Skjønt bestridt i Theorien [1], har det derfor altid været anerkjendt i vor constitutionelle Praxis, at Storthinget er berettiget til at gjøre sine Bevilgninger afhængige af vedføiede Betingelser.

Denne Sætning har imidlertid sine Begrændsninger. Først og fremst siger det sig selv, at Storthinget ikke maa tilføie nogen Betingelse, som kun lod sig opfylde ved et Brud paa Grundloven eller nogen anden Lovforskrift. Hvis en saadan Betingelse nogensinde opstilledes, saa maatte Formodningen være for, at det var skeet af Vanvare, i hvilket Tilfælde man turde være berettiget til at ansee Betingelsen som uskreven.

Derimod kan man ikke negte Storthinget Ret til at bevilge under Betingelse af, at den Myndighed, Grundloven har tillagt Kongen med Hensyn til Bevilgningens Gjenstand, bliver udøvet paa en vis Maade. Uagtet saaledes Regjeringen vistnok med Føie antager, at det er Kongens Ret at organisere Armeen, har den altid erkjendt, at Storthinget kan gjøre sine Bevilgninger til Armeen afhængige af, at denne organiseres paa saadan Maade, som Storthinget angiver. Heller ikke har Regjeringen bestridt, at Storthinget kan bevilge Gage for et extraordinært Embede under Betingelse af, at dette besættes med en navngiven eller betegnet Person [2].

En anden Sag vilde det være, om Storthinget til Be-

---

[1]) Dunker, om den norske Constitution, Side 57—59.

[2]) Storth. Forh, 1854, VII, 532—535; 1862, IX, 415, XI, 64; 1872, VI, 173, VII, 25; 1874, VI, 403, VII, 52.

vilgningen knyttede et Vilkaar, som ikke angik eller stod i Forbindelse med denne Gjenstand, f. Ex. om det havde gjort Bevilgningen til Forsvarsvæsenet afhængig af, at Kongen sanctionerede en Lov angaaende Indførelsen af Eedsvorneretter. En saadan Betingelse kunde ikke have til Hensigt at sørge for den bedst mulige Anvendelse af de bevilgede Penge, men alene at tvinge Kongen til i en ganske anden Sag at benytte sin grundlovmæssige Myndighed overeensstemmende med Storthingets Ønsker. Dette vilde være ligesaa grundlovstridigt, som om Kongen, naar han gav Storthinget Tilladelse til at være samlet udover de i Grl.s § 80 fastsatte to Maaneder, gjorde denne Tilladelse afhængig af, at Storthinget vedtog et af ham fremsat Lovforslag. Betingelsen maatte i begge Tilfælde kunne sættes ud af Betragtning. Vort Storthing har heller aldrig forsøgt paa saadan Maade at tvinge Kongen til Eftergivenhed.

§ 10. Som i Cap. 30 forklaret, er der hverken i vor Grundlov eller i Sagens Natur noget til Hinder for, at den bevilgende Myndighed hos os ligesom i andre Lande udøves gjennem Love. Hvis dette skeede, saa vilde Bevilgningen ikke derved forandre Natur. Om de Beslutninger, gjennem hvilke Storthinget nu har bevilget Penge f. Ex. til Bygning af et Rigshospital eller et Kystfartøi, vare indtagne i en Lov, saa vilde de fremdeles være blotte Bemyndigelser til at bruge Pengene, ikke Paalæg om at træffe Foranstaltningerne, og Kongen vilde følgelig ligesom nu have kunnet undlade at benytte Bemyndigelsen, om han fandt det gavnligt

---

[1]) I England har Underhuset forhen ved enkelte Leiligheder brugt i Skattebeslutningerne at indtage saadanne Bestemmelser om andre Gjenstande, som det forudsaa, Overhuset vilde forkaste, hvis de bleve vedtagne i Form af særskilte Love. En saadan Fremgangsmaade (*the tacking system*) ansees dog som en Krænkelse af Overhusets Rettigheder. May, law of Parliament, S. 541 ff. Den blev ved Lov af 13 Juni 1791, § 95 forbudt den franske lovgivende Forsamling. I Nordamerika har den været brugt, men er mødt med almindelig Misbilligelse og er bleven forbudt i mange af de enkelte Staters Grundlove, see Bryce, American Commonwealth, Capitel XX i. f.

for Staten. Dette vilde efter vor Forudsætning ligefrem flyde af Lovens Ordlyd.

En anden Sag vilde det være, om Loven lød paa, at der skulde træffes Foranstaltninger af det omhandlede Slags. At Love af saadant Indhold kunne gives, flyder af, hvad der er udviklet ovenfor i Cap. 35 § 5.

§ 11. Love, som paabyde, at der i Fremtiden skal træffes et vist Slags offentlige Foranstaltninger, og at Udgifterne derved skulle udredes af Statscassen, tjene ikke alene til Rettesnor for den udøvende Magt, men medføre ogsaa Forpligtelse for senere Storthing til at tilveiebringe ee fornødne Penge. De kunne altsaa komme til at binde efterfølgende Storthing under Udøvelsen af deres beskattende Myndighed. Dette staaer ikke til at undgaa.

Skulde man skaffe ethvert Storthing fuldt retligt Herredømme over Skatternes Størrelse, saa maatte man egentlig forbyde Statsmagterne ikke alene at give Love af det omhandlede Indhold, men ogsaa at paabinde Staten contractsmæssige Forpligtelser af økonomisk Natur udover Budgetterminen. Fornuftigviis kan der ligesaalidt blive Tale om det første som om det sidste. Erkjender man nemlig, at det ikke er Norge mere end andre Stater forbudt at laane Penge eller paatage sig andre økonomiske Forpligtelser for længere Tid, saa er der ingensomhelst indre Grund, hvorfor Lovgivningen skulde savne Ret til uden Indskrænkning i Tid at paabyde offentlige Foranstaltninger for Statscassens Regning. I Virkeligheden er der langt større Fare for, at Statens Udgifter og dermed Skattebyrderne skulle blive utilbørligen forøgede paa den første end paa den sidste Maade. Thi sine contractsmæssige Forpligtelser kan Staten ikke afryste. Derimod har den altid i sin Magt at forandre Love, som paalægge den overdrevne Udgifter. Manglede Lovgivningen Adgang til at bestemme, at visse Udgifter skulde bæres af Statscassen, saa vilde dens Evne til at sørge for Samfundets Tarv svækkes paa den betænkeligste Maade. Den vilde jo ikke engang kunne foreskrive, at Forbrydelser skulde paatales paa Statscassens Bekostning.

Uanseet, hvorvidt Forfatningen sætter nogen Grændse for Skattepaalæggenes Varighed, antages det derfor i alle Lande, at Love kunne gives af det omhandlede Indhold.

Mange nyere Grundlove have slaaet ind paa et eiendommeligt System, nemlig med aarlige Finantslove. Den første franske Constitution 3 Septbr. 1791, som i Afdeling V, § 3 bestemte, at Skatterne bortfaldt efter et Aars Forløb, medmindre de udtrykkelig fornyedes, paalagde i § 2 den lovgivende Forsamling altid at tilveiebringe de fornødne Midler til Statsgjældens Forrentning og Kongehusets Appanager. Hermed var det ikke sagt, at den lovgivende Forsamling var berettiget til at negte Bevilgning af andre ved tidligere Love bestemte Udgifter. Snarere kunde man søge en saadan Tanke i Grl. af 13 Decbr. 1799, nemlig hvis man kunde holde sig udelukkende til dens § 45, som sagde: «Regjeringen forval-«ter Statens Indtægter og Udgifter overeensstemmende med «den særlige Lov, der fastsætter saavel hines som disses «Beløb.» Herved maa imidlertid erindres, at denne Grundlov ikke gav den lovgivende Forsamling anden Myndighed end at antage eller forkaste Regjeringens Lovforslag uden Forandring. Da dette ogsaa gjaldt Budgetlovforslaget, havde den lovgivende Forsamling i Virkeligheden ingen Raadighed over Finantserne. Men Tanken om, at Udgifterne ligesom Indtægterne kun skulle fastsættes for et Aar ad Gangen, var kommen frem. Den optoges i den belgiske Grundlovs § 113, hvor det heder: «Kamrene fastsætte hvert Aar Regnskabs-«loven og voterer Budgettet (Finantsloven). Alle Statens «Indtægter og Udgifter bør opføres i Finantsloven.» Paragraphen kunde jo efter sine Ord forstaaes saaledes, at den forpligter Kamrene til at optage enhver i staaende Lov bestemt Udgift, og saavidt vides, have Kamrene aldrig vægret sig herved. Paragraphen kan ogsaa forstaaes paa en anden Maade, nemlig saaledes, at ingen Udgift maa afholdes, medmindre den er opført i Aarets Finantslov, og denne Mening er man nok tilbøielig til at lægge ind i Paragraphen paa Grund af dens Historie.

Dette System er, hvad Udgifterne angaaer, efterlignet i

flere andre Lande, saaledes i Holland[1]), see Grl.s § 119 og 120. Den preussiske Grundlovs § 99 bestemmer, at alle Statens Indtægter og Udgifter for hvert Aar forud maa anslaaes og opføres paa Budgettet (Statshuusholdningsetaten), der aarlig fastsættes ved Lov. Dog skulle de bestaaende Skatter ifølge § 109 opkræves, indtil de igjen ved Lov ophæves. Med Hensyn til Udgifterne indeholder Grundloven ingen tilsvarende Bestemmelse, og det preussiske andet Kammer har derfor paastaaet, at ingen Udgift maa afholdes, medmindre den er opført i Finansloven. Regjeringen gjorde derimod fra Begyndelsen af gjældende, at den, naar ingen Finantslov var istandbragt, kunde afholde ikke blot de lovbestemte, men i alt Fald med Herrehusets Samtykke de i tidligere Finantslove bevilgede nødvendige Statsudgifter. Senere erkjendte Regjeringen, at en saadan Fremgangsmaade paadrog den constitutionelt Ansvar, for hvilket den alene kunde befries ved en Indemnitetslov. Den erkjendte dette endog med Hensyn til Udgifter, der ere nødvendige til Iværksættelsen af lovbestemte Foranstaltninger[2]). Men Erkjendelsen har for Tiden liden practisk Betydning, da der i Preussen, ligesaa lidt som i det tydske Rige, findes nogen Lov, efter hvilken Ministeransvarlighed kan gjøres gjældende. Den danske Grl. § 49 udtaler ligefrem, at ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i Finantsloven eller en Tillægsbevilgningslov, hvilke Love ei maa gives for længere Tid

---

[1]) Heemskirk. de Praktik onzer Grondwet, I, 196. Heller ikke i dette Land har man Exempel paa, at nogen lovbestemt Udgift er udeladt af Finantsloven, see de Hartog, Nederlandenes Statsret, i Marqvardsens Handbush, Side 71—72. At Skattepaalæggene i Holland ikke tiltrænge aarlig Fornyelse, paaviser samme Skrift, Side 72—73.

[2]) Gneist, Gesetz und Budget, Side 222—231 og Laband, Budgetrecht, navnlig Side 82—83. Spørgsmaalet er fremdeles Gjenstand for Tvist i den tydske Litteratur. Herom henvises til Laband Staatsrecht, i Marqvardsens Handbuch, Bind II, anden Afdelings Side 210—212, hvor han har givet en kortfattet Fremstilling af sin Theori, og G. Meyer, Staatsrecht, § 207, hvor der findes en Oversigt over andre Forfatteres Synsmaader.

end Budgetterminen. Paa samme Maade staaer Sagen i Ungarn og Østerrige.[1]) Den franske Republiks nuværende Grundlov siger ikke udtrykkeligt, at Budgettet skal fastsættes ved Lov for hvert Aar, og at ingen Udgift maa afholdes, medmindre den er optaget i dette særlige Budget, men i den constitutionelle Praxis synes dette nu at være uomtvistet[2]). Ogsaa i Nordamerika er Finantslovsystemet indført. Den nordamerikanske Unionsgrundlov forbyder i Art. I, Sect. 8, § 7 at udbetale nogen Sum af Statscassen uden Bevilgning (*Appropriation*), men opstiller ingen Grændse for Bevilgningernes Varighed, undtagen forsaavidt angaaer Udgifterne til Hær og Flaade, hvilke ikke maa bevilges for længere Tid end to Aar, Art. I, Sect. 8, § 12. I Praxis bevilges Udgifterne i Almindelighed blot for eet Aar ad Gangen, og ifølge Unionens Lovbog § 3679, jvfr. 3678 maa ingen Udgift udredes, medmindre den er optagen i den aarlige *Appropriation* Act. Herfra er der dog ved §§ 3687—3689 gjort Undtagelser for en Række forskjellige Udgifter, hvilke skulle ansees som bevilgede for bestandigt. Blandt disse ere Renter af Statsgjælden, Gager for Dommerne i Unionens Høiesteret m. fl.[3]).

---

[1]) Jellinek, Gesetz und Verordnung, Side 175—177.

[2]) Lebon i Marqvardsens Handbuch, Side 160—161, Noten. Hvad der er Gjenstand for Tvist, er kun, hvorvidt Senatet kan beslutte Forandringer i den af Deputeretkammeret fattede Beslutning til Finantslov, hvilket Spørgsmaal i Praxis har faaet bekræftende Svar, samt hvorledes man skulde forholde sig, hvis ingen Finantslov kom istand, fordi Kamrene ikke kunde blive enige, hvilket Tilfælde ikke er forekommet, jvfr. Bard et Robiquet, Constitution Française, 2den Udgave, Side 437—450. At Skatterne ikke maa opkræves, medmindre de ere optagne i Finantsloven, er heller ikke sagt i de nu gjældende franske Grundlove, men i et Decret af 31 Mai 1862, § 38, der fremdeles staaer ved Magt.

[3]) Holst, Nordamerikas Statsret i Marqvardsens Handbuch, Side 72—74; Norsk Retstidende, 1884, Side 111—113. Den der nævnte, af Unionens Høiesteret den 5 Novbr. 1883 afsagte Dom er formodentlig af stor Interesse for den nordamerikanske Finantslovs Historie. Det er imidlertid ikke lykkes os at komme i Besiddelse af den.

Den i disse Lande antagne Grundsætning leder til eiendommelige Følger. Bevilger det ene Kammer en Udgift, som det andet negter, og ethvert af dem holder fast ved sin Beslutning, saa kommer ingen Finantslov istand. Det af Kammerne, som er uvilligt til at bevilge en Udgift, har altsaa i sin Magt at udelukke den af Finantsloven, og det selv om Staten ifølge Overeenskomst eller almindelig Løv er forpligtet til at udrede den. Skeer saadant, bliver Regjeringen i Almindelighed uberettiget til at betale Beløbet[1]. Dette gjælder dog ei ubetinget, hvis en privat Person har Retskrav derpaa. Thi den Lov eller Overeenskomst, der hjemler ham Rettigheden, bliver ikke ophævet eller sat ud af Kraft blot derved, at Finantsloven har undladt at bevilge de til hans Fyldestgjørelse fornødne Midler. Han kan derfor sagsøge Regjeringen til at betale, og hvis han faaer Dom for sin Paastand, anseer baade i Danmark og Preussen Regjeringen sig forpligtet til at efterkomme den. Men skulde den negtede Sum have været anvendt til en ved Lov paabudt offentlig Foranstaltning, hvis Efterlevelse ingen privat Person kan fremtvinge, saa skulde Lovbudet jo egentlig forblive uvirksomt, saalænge noget af Kammerne negter Bevilgningen. Dette er en Selvmodsigelse. Efter Sagens Natur bør ingen gyldigen stiftet Lov kunne betages sin Virksomhed uden gjennem samstemmig Beslutning af dem, hvis Samtykke var nødvendigt til dens Istandbringelse. Regelen er maaskee tænkt at skulle være en Efterligning af den engelske constitutionelle Praxis. Men en saadan Tanke vilde være en Misforstaaelse. Som før oplyst, pleier det vistnok i den aarlige engelske *Appropriation* Act bestemmes, at de Kronen tillagte Indtægter ikke maa anvendes anderledes end fastsat enten ved de i Acten indeholdte Bevilgninger eller andre i samme Parliamentsession istandbragte Love. Dette Forbud sigter

---

[1] Holck, den danske Forfatningsret, II, 133—140; Scheel, Privatrettens almindelige Deel, I, 229—230; Nellemann, Civilprocessens almindelige Deel, Side 116—117; Matzen, den danske Statsforfatningsret, anden Udgave, II, 80—90; Nordisk Retsencyclopædi, I, Statsforfatningsretten, Side 280—284.

imidlertid kun til at hindre Anvendelse af forrige Aars ubenyttede Bevilgninger, og angaaer ikke Udgifter, der foranlediges ved ældre lovbestemte Forpligtelser, altsaa saadanne, der efter Englands statsretlige Skik ere overførte paa Statsgjældsfondet *(charged on the consolidated fund)*. Saadanne Udbetalinger behøve ikke aarlig Sanction af Parliamentet, idet permanente Love hjemle Anvendelsen af Statens Indtægter til at dække dens lovmæssige Forpligtelser [1]). Naturligviis kan det engelske Parliament paa Grund af sin uindskrænkede Magt enten i *the Appropriation Act* eller en anden Lov hæve eller suspendere hvilkensomhelst ældre Lov, der paalægger Staten en varig Betalingspligt. Men dette kan kun skee ved udtrykkelig Bestemmelse, ikke blot ved at undlade at bevilge Penge til Dækkelse af Udgiften. Ogsaa det tydske Riges Grundlov har holdt sig fri fra den heromhandlede Vildfarelse. Thi vel siger denne Grl.s § 69, at alle Rigets Indtægter og Udgifter maa anslaaes for hvert Aar og opføres i det aarlige Budget, der fastsættes ved Lov, og § 71, at Udgifterne i Regelen bevilges for eet Aar; men sidstnævnte Paragraph tilføier udtrykkelig, at de i særegne Tilfælde ogsaa kunne bevilges for længere Tid.

§ 12. Storthinget har een Gang været paa Veie til at opstille den Sætning, at Udgifter ikke ubetinget og uden Tidsindskrænkning kunne paalægges Statscassen ved Lov. Herom blev der vakt Tvivl ved Behandlingen af de kongelige Forslag til Indqvarteringslovene af 28 Juli og 3 Aug. 1824, hvorefter Udgifterne ved garnisonerende og nationale subalterne Officerers Indqvartering skulde bæres af Statscassen. Sagen oversendtes Reglementscomiteen, som, uagtet den bestod af Storthingets dygtigste Mænd, ikke formaaede at løse Spørgsmaalet. Det blev efter Comiteens Forslag afgjort saaledes, at først det samlede Storthing vedtog, at disse Udgifter skulde udredes af Statscassen, hvorpaa de fornødne Bestem-

---

[1]) May, on the law of Parliament, Side 550, 574—575 og 576; Homersham Cox, the Institutions of English Government, Side 688; Anson, Law and Custom of the Constitution, I, 237.

melser derom indtoges i de nævnte Love[1]). Denne Fremgangsmaade var saa urigtig som muligt. Havde Lovgivningen ikke grundlovmæssig Ret til at paalægge Statscassen Udgifter, saa kunde ikke en almindelig Storthingsbeslutning engang i enkelt Tilfælde bemyndige den dertil[2]).

Ellers har det i vort constitutionelle Liv altid været anerkjendt, at Lovgivningen har en saadan Ret. Exemplerne herpaa ere mangfoldige. Blandt dem kan nævnes Loven af 17 Decbr. 1836 om Delinqventudgifterne, 6 April 1839 om Skydsudgifter i offentlige Reiser, 20 Septbr. 1845 om Fjeldstuetolden, Lov om Navigationsexamina af 9 Aug. 1839 § 5, Matriculeringslov 6 Juni 1863, §§ 43 og 44. Middelbart ligger en saadan Forpligtelse i enhver Lov, hvorved en offentlig Foranstaltning, som koster Penge, paabydes, uden at Udgiften paalægges noget andet Fond end Statscassen.

Somoftest ere disse Love saaledes affattede, at Udgiftens Størrelse bliver ganske uafhængig af senere Storthings Forgodtbefindende. Dens Beløb fastsættes da paa forskjellig Maade. Snart udredes den efter en i Loven fastsat Maalestok, saasom Godtgjørelse for Skyds og Diæt i offentlige Reiser, see f. Ex. Lovene af 3 Juni 1874, af 1 Juli 1887, § 37 m. fl., ligeledes Loven af 6 Aug. 1824, der fastsætter et Lavmaal for Lønningerne til de udskrevne menige Krigsfolk ved Landetaten, jvfr. Lov af 26 Aug. 1854 § 4, der indeholdt lignende Bestemmelser for Marinen, men nu er hævet ved Loven af 8 Decbr. 1859. Eller det er overladt

---

[1]) Storth. Forh. 1824, April, Side 132—133, Mai, Side 4—16, Juni, Side 96—118, 126 og 420—455, samt Juli, Side 1375—1395.

[2]) Derimod kan Storthingets Fremgangsmaade ved Hypothekbankens Oprettelse ikke med Føie paaberaabes som Vidnesbyrd om, at det dengang ansaa Lovgivningen uberettiget til at bestemme, at en Sum skal udredes af Statscassen. Thi vistnok bevilgede Storthinget ved denne Leilighed først den til Grundfond for Banken fornødne Sum, og derpaa vedtoges den under 18 Septbr. 1851 udkomne Lov. Som Comiteeindstillingen viser, skeede dette imidlertid, fordi man af Hensyn til Indretningens Credit i Loven vilde kunne sige, at Summen allerede var bevilget, Storth. Forh. 1851, VII, 357.

en eller anden Autoritet efter Skjøn at fastsætte det Beløb, hvormed Udgiften i hvert enkelt Tilfælde skal udredes, saaledes Kongen efter Lov om Underholdningspenge for Varetægtsarrestanter af 23 Mai 1857, Lov om Pasvæsenet af 21 Marts 1860, § 5, Lov om Strafferetspleien af 17 Marts 1866 § 5, Lov om Skifte af mindre Dødsboer 27 Marts 1869, § 7, Lov om Ophævelse af Sorenskrivernes Eneret til at forfatte Skjøder 17 Juni 1869 m. fl. Fastsættelsen af Statscassens Udgifter til Salarier i offentlige Rettergangssager er overladt Domstolene, Sportellov 13 Septbr. 1830, § 202, see Lov 19 Januar 1837. I et enkelt Tilfælde er Udgiftens Størrelse bestemt umiddelbart i selve Loven, see Lov 20 Juli 1824, hvorefter der indtil videre af Statscassen skal udredes 100 Lstr. aarlig til Ulricæ Eleonoræ Kirke i London.

Meningen med disse Love har ikke været at gjøre Statscassens Forpligtelse afhængig af, at følgende Storthing bevilge de til Udgifterne fornødne Pengesummer. Klart Beviis herfor er, at den lovgivende Magt, naar den vil forbeholde Storthingene Frihed til at lade være at bevilge Udgiften, træffer udtrykkelig Bestemmelse derom, see som Exempler Veiloven af 15 Septbr. 1851, § 4, Lov om Vaarsildfisket 24 Septbr. 1851, § 1, om Lofotfisket 23 Mai 1857, § 1, Fængselslov 13 Octbr. 1857, § 19, Lov om Jordforholdene i Finmarken 24 April 1869 m. fl. Paa en meget iøinefaldende Maade afpræger den herskende Opfatning af Forholdet mellem den lovgivende og bevilgende Myndighed sig i Loven af 6 April 1839, som i § 1 ubetinget siger, at de der omhandlede Skydsudgifter skulle udredes af Statscassen, men om Indqvarteringsudgifterne for de garnisonerende Tropper, at de vel skulle udredes af Statscassen, men med de Beløb, som hvert Storthing bestemmer. Heraf følger, hvad der ogsaa er antaget saavel af Domstolene som af Storthinget, at intet Storthing ganske kan undlade at bevilge Indqarteringsgodtgjørelser, men at de Communer, der ere pligtige til at skaffe Qvarterer, maa lade sig nøie med den Godtgjørelse, Storthinget til enhver Tid har bevilget[1]. Ligeledes den forrige

[1] Storth. Tid. 1874, Side 164—175; Høiesteretsdom af 17 December 1861, Retst. 1862. Side 58—62.

Udskiftningslov af 12 Octbr. 1857, §§ 10 og 19 e sammenholdte med § 21; den nugjældende Udskiftningslov af 13 Marts 1882, §§ 12 og 61, sammenholdte med §§ 77 og 113.

§ 13. I Overeensstemmelse hermed antages det ogsaa, at Lovgivningen ikke blot med Hensyn til Statseiendomme (jvfr. ovenfor Cap. 43, § 6), men ogsaa med Hensyn til alle andre Indtægtskilder end Skatter kan bestemme, at deres Afkastning skal anvendes til et i Loven angivet Øiemed og derved unddrages Storthingets bevilgende Myndighed. Exempel herpaa findes i Loven om Toldvæsenet af 12 Octbr. 1857, § 9, hvorefter de Bøder og forbrudte Vareværdier, der for Overtrædelser af Toldlovgivningen tilfalde Statscassen, skulle opsamles til et Understøttelsesfond for afgaaede Toldbetjente, deres Enker og Børn.

§ 14. En Følgesætning af den ovenfor udviklede Lære bliver det, at Love givne før 1814, som paalagde Statscassen at udrede et vist Slags Udgifter, ikke ved Grundloven led noget Skaar i sin Gyldighed. Sætningen havde imidlertid overmaade liden practisk Betydning. Thi ogsaa i denne Anvendelse gjælder, hvad før er udviklet, at ikke enhver fra Enevoldskongen udgaaet Bestemmelse kan ansees som Lov. Bindende for den bevilgende Myndighed bliver den alligevel, hvis den efter Omstændighederne maa ansees at indeholde et Tilsagn af contractsmæssig Natur, noget, hvorom der kan være Spørgsmaal med Hensyn til Rsl. 14 Decbr. 1811, der tillægger Videnskabsselskabet i Trondhjem 1 000 Rdlr. i aarligt Bidrag af Statscassen.

§ 15. Regjeringens Fleertal har een Gang leilighedsviis udtalt, at Storthinget ikke med Hjemmel af Grl.s § 75 d kan bevilge for længere Tidsrum end tre (eller nu eet) Aar [1]. Herved skulde da egentlig være sagt, at dets Bevilgninger tabe sin Gyldighed 1 Juli det Aar, da næste ordentlige Storthing kommer sammen. I 1830 var Militærcomiteen og maaske tillige Odelsthinget af lignende Mening, nemlig, at man ei ved Lov kunde bemyndige Storthinget til at fastsætte Officerernes Qvarteergodtgjørelse for en treaarlig Periode,

[1] Dep. Tid. 1849, Side 700.

som gik til October Flyttetid i det Aar, da næste ordentlige Storthing holdtes [1]). Efter den Forandring, Grl.s § 75 k undergik i 1880, kunde det endog synes, som om denne Bestemmelse afgav Hjemmel for den omhandlede Lære. Det siges nemlig her, at Statsregnskaberne skulle oversendes Statsrevisionen inden sex Maaneder efter Udgangen af «det Aar, for hvilket Storthingets Bevilgninger ere givne.» Heri ligger dog ikke mere, end en Forudsætning om, at Storthingets Bevilgninger kun gives for et Aar ad Gangen [2]).

Selve Grundloven opstiller saaledes ingen Grændse for Varigheden af Storthingets Bevilgninger. Ethvert Storthing maa derfor antages berettiget til uden Indskrænkning i Tid saavel ved Bevilgninger efter § 75 d som paa anden Maade at raade over de Midler, det selv tilveiebringer ved Skatter eller Statslaan, eller som iøvrigt indflyde inden Budgetterminens Udløb. Ligeledes over den contante Beholdning, Storthinget forefinder i Statscassen, og som ikke allerede er endelig disponeret af foregaaende Storthing. Ellers vilde der blive en paafaldende og ubegrundet Forskjel mellem det enkelte Storthings Raadighed over Statens Pengemidler og dens øvrige Formue, see ovenfor Cap. 43, §§ 5 og 6.

Dette er ogsaa anerkjendt i vor constitutionelle Praxis. For det første haves der adskillige Exempler paa Beslutninger, som vel ikke i egentlig Forstand ere Bevilgninger, men hvorved Storthinget uden Indskrænkning i Tid har truffet Bestemmelser om Statscassens forhaandenværende Midler.

Hertil høre:

Beslutning af 24 Juni 1828, hvorved det bestemtes, at 100000 Spd. af dette Aars Statslaan skulde anvendes til Discontering, og Rentefoden ei sættes lavere, end at Stats-

[1]) Storth. Forh. 1830, Juni, Side 492, 523 og 574.

[2]) I sin Indstilling angaaende Grundlovsforandringen af 1880 sagde Constitutionscomiteen, at Forandringen selvfølgeligt ingen Indskrænkning vilde gjøre «i den Adgang, Storthinget nu maatte have «til at udstrække sine Beslutninger ud over Budgetterminen», Storth. Forh. 1880, VI, 332.

cassen erholdt 6 pCt. om Aaret. Denne Forskrift ansaaes gjældende, indtil den blev forandret af Storthinget i 1842[1]).

Beslutning af 6 Aug. 1833 om Oprettelsen af det saakaldte synkende Fond. Herved bemyndigedes Kongen til at indkjøbe Statsobligationer for Renterne af de norske Statsobligationer, Statscassen dengang eiede eller ved saadant Kjøb kom til at eie[2]).

Beslutning af 24 Septbr. 1857, hvorved Kongen bemyndigedes til af Statscassens Beholdning at udlaane indtil 100 000 Spd. til Fremme af Myrers Opdyrkning, jvfr. Beslutningerne af 9 Mai 1863, 4 Febr. 1869 og 29 Mai 1878, som vise, at disse Aars Storthing fremdeles ansaa hiin Beslutning som gjældende[3]).

Det vigtigste Beviis for, at den her udviklede Lære er godkjendt i Praxis, ligger imidlertid i, hvad der skal blive oplyst i de tvende paafølgende Paragrapher.

§ 16. Det staaer naturligviis ethvert Storthing frit for at indskrænke Varigheden af sine Bevilgninger til det samme Tidsrum, som i Grl.s § 75 a er bestemt for Skattepaalæggene, saaledes at altsaa Regjeringens Berettigelse til at anvende de Midler, Storthinget stiller til dens Disposition, bortfalder ved Udløbet af denne Frist. Ved første Øiekast kunde man tro, at dette altid har været vore Storthings Hensigt. Thi deres Bevilgninger have stedse været formede saaledes, at de mere eller mindre bestemt ere knyttede til Budgetterminen. Storthinget i 1836 fattede under særskilt Post paa Udgiftsbudgettet en Beslutning saalydende: «Samtlige bevilgede Poster paa Udgiftsbudgettet udredes med de bestemte Summer i ethvert af Skatteaarene i Budgetterminen fra 1 Juli 1836 til 1 Juli 1839», og lignende Beslutninger toges i Almindelighed af de følgende treaarlige Stor-

---

1) Storth. Forh. 1828, Juni, Side 79 og 134; 1842, Marts, Side 88—95.

2) Storth. Forh. 1833, VI, 42—43; 1869, VIII, det særskilt paginerede Slutningstillæg, Side 3—4.

3) Storth. Forh. 1857, VIII, 541—545 og X, 82; 1863, Indst. No. 109 og XI, 69; 1869, VIII, 286, og X, 42, samt 1878, II, S. No. 14, VI, Side 351 og VII, Side 4.

thing[1]). Meningen med disse Beslutninger var imidlertid kun, at det hele bevilgede Beløb var det tredobbelte af de under hver enkelt Post nævnte Summer. Hvis Regjeringen ikke inden Budgetterminens Udløb havde benyttet alle de før bevilgede Summer, saa pleiede den ved Fremlæggelsen af Forslag til Udgiftsbudget for næste Termin at føre disse Summer til Afdrag i den contante Beholdning, der opgaves som disponibel til Dækkelse af Bevilgninger. Den ansaa sig nemlig berettiget til naarsomhelst senere et benytte disse Summer overeensstemmende med den Bevilgning, ved hvilken de i sin Tid vare stillede til Kongens Disposition. Hermod gjorde Storthingene i Almindelighed heller ingen Indvending. Tvertimod kan det sees, at Budgetcomiteerne ved flere Leiligheder ligefrem have sluttet sig til Regjeringens Opfattelse[2]).

§ 17. At Regjeringen kan anvende visse Beløb af Statscassens Midler med Hjemmel af Beslutninger, som ikke ere Love, ligge langt tilbage i Tiden og aldrig senere ere gjentagne, medfører imidlertid Vanskeligheder med Hensyn til Controllen. I England er det derfor, som nys oplyst, blevet Brug, at Parliamentet ved den aarlige Appropriationsact inddrager de ubenyttede Bevilgninger, et Exempel, der er efterfulgt i Belgien samt flere andre Lande, og nu omsider ogsaa af vort Storthing. At det har Adgang dertil, er under en vis Forudsætning ubestrideligt. Naar nemlig et Storthing til et angivet Øiemed bevilger en Sum, saa kan det naturligviis samtidigt forbeholde sig, at det Beløb, tidligere Storthing maatte have bevilget, men som Regjeringen endnu ikke har benyttet, skal medregnes i den nye Bevilgningssum. Saadant

---

[1]) Storth. Forh. 1836--37, III, 175; 1839, IV, 708; 1842, VIII, 157; 1845, IX, 62; 1848, VI, 675; 1851, VII, 208. Efterat Budgetbehandlingen blev mere udstykket, undlod Storthinget at fatte saadan Beslutning. Af og til forekom den indtil 1866, see f. Ex. Storth. Forh. 1863, IX, 73; 1866, VIII, 182. Senere blev denne Post udeladt som overflødig.

[2]) See f. Ex. Storth. Forh. 1839. Aug. No. 1. Side 208—209. og 1845. IX, 374—375.

Forbehold blev med Hensyn til en Deel Bevilgninger taget af Storthingene i 1863 og 1866. Det sidstnævnte Storthing besluttede tillige, at enkelte ubenyttede Summer skulde inddrages, uagtet Storthinget intet bevilgede til samme Øiemed. Dette var en virkelig Tilbagekaldelse af de ældre Bevilgninger, og kunde ikke have fundet Sted uden Kongens Samtykke [1]). Men Kongen tog disse Storthingsbeslutninger til Følge. Storthinget i 1869 opstillede derpaa som almindelig Regel, at alt hvad tidligere Storthing havde bevilget, og som ved Budgetterminens Udløb var i Behold, saaledes at det kunde anvendes til Dækkelse af de nye Bevilgninger, skulde inddrages i Statscassen. Nu er det omsider blevet en fra alle Sider erkjendt Forudsætning, at enhver ved Budgetterminens Udløb ubenyttet Bevilgning skal inddrages, medmindre det modsatte udtrykkelig er bestemt af Storthinget.

De Summer, der inden Budgetterminens Udløb vel ikke ere virkelig udbetalte, men nødvendige til at fyldestgjøre de af Regjeringen stiftede Forpligtelser, ere ikke indbefattede under Inddragningsregelen [2]).

---

[1]) See ovenfor Cap. 31, §§ 3 og 4.

[2]) Dette gjælder ikke blot i de Tilfælde, hvor Administrationen allerede før Budgetterminens Udløb har afsluttet Contracter om Udførelsen af det Arbeide, til hvilket Pengene ere bevilgede, men overalt, hvor Pengene maa siges allerede at være disponerede, skjønt ikke udbetalte. Naar dette kan siges at være Tilfældet, er ikke altid klart. Statsrevisionen antager, at Penge kunne afsættes til Udførelse af allerede approberede Reparationer, see Forklaringerne til Statsregnskabet for 1879—80, Side c 34, Post B 1 d, sammenholdt med Storth. Forh. 1882, IV, A. No. 2, Side 63. Hvad derimod er bevilget til Anskaffelse af visse Forraad, antages at skulle inddrages, forsaavidt det ikke er udbetalt eller paakræves til Fyldestgjørelse af allerede omkontraherede Leverancer i alt Fald, naar der paa det nye Budget er opført en Bevilgning til Anskaffelse af lignende Forraad. Størst Vanskelighed forvolder Inddragningsregelen i det Tilfælde, at der til Fuldførelsen af en Bygning er bevilget Penge, men at Arbeidet ikke bliver færdigt inden Budgetaarets Udløb, altsaa inden næste Aars 1 Juli. Dette kan Regjeringen i de allersjeldneste Tilfælde forudsee paa paa den Tid, den affatter Forslag til det derpaa følgende Aarsbudget, nemlig i Midten af det løbende Budgetaar. Det kan ikke forlanges, at Regjeringen i December eller Januar skal vide. hvor-

§ 18. Medens ethvert Storthing saaledes uden Indskrænkning i Tid gjennem almindelig Bevilgning kan raade over Statscassens contante udisponerede Beholdning og de Midler, det selv skaffer, bør det antages, at det ikke ved Beslutning efter § 75 d kan tillade Kongen at anvende Midler, som det overlader følgende Storthing at tilveiebringe. Deels kan det strengt taget ikke siges, at Storthinget bevilger Midler, som det ikke i Gjerningen stiller til Kongens Disposition. Deels vilde man ved at indrømme et Storthing Adgang til at træffe deslige Bestemmelser aabne det Adgang til at binde følgende Storthings beskattende Myndighed i videre Udstrækning, end for Statslivet fornødent. Dettes Krav i saa Henseende ere fyldestgjorte, naar det erkjendes, at Forpligtelse til at udrede visse Udgifter kan paabindes Staten enten ved Lov eller Overeenskomster, i hvilke Storthinget samtykker.

Ogsaa denne Lære maa vel siges at være den practisk gjældende. Saavidt vides har nemlig et Storthing aldrig gjennem sin almindelige Bevilgningsmyndighed, hvor der ei har været Tale om at stifte contractsmæssige Forpligtelser[1]), bemyndiget Kongen til at udrede nogen Udgift uden samtidig at sørge for Midler til at dække den. Det mest iøinefaldende Vidnesbyrd om, at denne Fremgangsmaade er anseet som en constitutionel Nødvendighed, frembyder Behandlingen

---

vidt et Byggearbeide, hvortil der er bevilget Penge, skal blive fuldt færdigt inden 1 Juli. En streng Anvendelse af Inddragningsregelen vilde lede til, at Regjeringen, hvis Arbeidet ikke bliver færdigt, maa standse dette, indtil Storthinget atter kommer sammen og gjentager Bevilgningen, hvilket vilde være meget uhensigtsmæssigt. I 1876 antog Odetsthinget, at de bevilgede Midler i saadant Tilfælde ikke behøvede at inddrages. I 1882 har Statsrevisionens Flertal i en af Odelsthinget bifaldt Vedtegnelse udtalt sig paa en Maade, som leder til Tvivl, om denne Anskuelse fremdeles vilde blive fulgt, see Storth. Forh. 1876, VI, 189—191, og VII, 83 sammenholdte med Vedtegningerne til Statsregnskabet for 1873, Post 48, No. 1, og Storth. Forh. for 1882, VI, O. No. VII, Side 18—20 og VII, 113, sammenholdte med Vedtegningerne til Statsregnskabet for 1ste Halvaar 1878, Post 55. No, 3.

[1]) Jfr. Storth. Tid. 1876, Side 113—115.

af det almindelige Veivæsens Budget. Paa ethvert af Storthingene i 1854, 1857 og 1860 lod man sig ikke nøie med at bevilge Penge til de Veianlæg, som skulde komme til Udførelse i den følgende treaarlige Budgetperiode, hvorimod man for at fremme en planmæssig Oparbeidelse af Veie bevilgede Penge til de nye Anlæg, der skulde iværksættes i Løbet af de sex følgende Aar. Men ethvert af disse Storthing indskrænkede sig dog til at bevilge og dække Halvdelen af den Sum, disse Anlæg skulde koste. Herved fik altsaa det paafølgende Storthing formel Frihed til at negte at bevilge den anden Halvdeel af Udgiften. Mod Grundlovmæssigheden af denne Fremgangsmaade var der altsaa intet at indvende. Den blev vel forladt i 1866, men atter optagen efter Indførelsen af aarlige Storthing, idet første ordentlige Storthing i hver Valgperiode indtil 1886 bevilgede Penge til de følgende tre Aars Veianlæg, men kun Trediedelen af den samlede Udgift[1]). I Virkeligheden blive de følgende Storthing herved omtrent ligesaa stærkt bundne til at skaffe de manglende Beløb, som om det første Storthing formelig havde bemyndiget Kongen til at udrede dem, og at Storthinget undlader dette, kunde derfor neppe forstaaes anderledes end som Beviis for, at det ansaa sig uberettiget dertil.

§ 19. Den før omhandlede Sætning, at constitutionel Myndighed ikke kan overdrages nogen anden end den, hvem Grundloven har tillagt den, kan ikke strækkes saavidt, at den skulde blive til Hinder for, at Lovgivningen paalægger Statscassen til offentlige Øiemed at bidrage Summer, der staa i et bestemt Forhold til, hvad nogen anden erlægger i samme Øiemed, see f. Ex. Lovene om Skydsvæsenet af 21 Marts 1860 § 7 og 17 Juni 1869 §§ 2 og 4, hvorefter Statscassen skal udrede en vis Brøkdeel af de Udgifter, som Communerne

---

[1]) Storth. Forh. 1854, III, No. 35, Side 4 og 58—68, VII, 432—435; 1857, VIII, 385—387, og X, 68; 1860, VII, 259; 1872, II, S. No. 10, Side 91—92, og VI, 198; 1874, II, No. 10, S. 11, og VI, 290. I 1886 blev denne Fremgangsmaade forladt og aarligt Budget indført ogsaa for Veivæsenets Vedkommende, see Storth. Forh. 1886 II a, S. No. 10, Side 1—4, VI, Indst. S. No. 39 og VII, 71.

paatage sig til Oprettelse af faste Skydsstationer, samt Lovene om Almueskolevæsenet paa Landet af 16 Mai 1860, § 40, af 31 Mai 1873, § 2, og de nugjældende Love om Folkeskolen af 26 Juni 1889, for Landet §§ 28 og 45, for Byerne § 15, der sikre Herredscasserne, Amtsskolecasserne og Bycasserne visse Bidrag af offentlige Midler i Forhold til, hvad Communerne yde, hvilken Forpligtelse i Virkeligheden falder paa Statscassen. Naar Loven om Sundhedscommissioner af 16 Mai 1860, § 15, tillader Kongen for det hele eller for en Deel at overføre Omkostningerne ved den overordentlige Lægehjælp, Commissionerne anskaffe i farlige epidemiske eller smitsomme Sygdomme, fra Communen paa Statscassen, har Bestemmelsen ved første Øjekast et Udseende, som om den overdrog Kongen bevilgende Myndighed. Men dette Skin bortfalder, naar det erindres, at Loven utvivlsomt kunde have paabudt, at disse Udgifter ubetinget skulde bæres af Statscassen, jvfr. Loven om smitsomme Sygdomme mellem Huusdyr, 20 Mai 1882, §§ 9 og 13.

Capitel 45.

Kongens Ret til at forvalte Statscassen.

§ 1. I enkelte fremmede Lande beroer Statscassens contante Beholdning hos Autoriteter, som ikke ere berettigede til at udbetale, hvad Regjeringen anviser paa dem, medmindre det godtgjøres, at Anviisningen er hjemlet i Lov eller anden grundlovmæssig Beslutning af Nationalrepræsentationen.

Dette er saaledes Tilfældet i England, hvor siden 1834 Statens Oppebørselsbetjente indbetale alle dens Indtægter til Englands Bank. Paa den hos Banken staaende Sum gives der enhver Green af Administrationen, der har særskilt

Casse, et Creditiv af saadant Beløb, som er bestemt enten ved almindelig Lov eller ved Appropriationsacten, eller hvis denne endnu ikke er bleven endelig vedtagen, ved de af Underhuset foreløbigen voterede Bevilgninger. Disse Creditiver udfærdiges efter Ordre fra Finantsstyrelsen (*the Treasury*) af Generalcontrolløren for Skatkammeret (*the Comptroller General of the Exchequer*), der dog først har at undersøge, om Ordren har saadan Hjemmel, som ovenfor er sagt. Denne Embedsmand udnævnes vel af Kongen, men er uafsættelig og constitutionelt ansvarlig. Han har imidlertid kun at forvisse sig om, at Creditiverne ere meddelte rette Autoritet og ikke overstige de paa constitutionel Maade bestemte Beløb. Hvis samme Autoritet disponerer Summer henhørende til forskjellige Bevilgninger, kan Generalcontrolløren ikke forebygge, at Summen anvendes til hvilkesomhelst af de herunder indbefattede Øiemed. Negter Generalcontrolløren at approbere en Ordre fra Finantsstyrelsen, kan denne bringe Sagen for Domstolene [1]).

Ogsaa i Belgien indbetales alle Statsindtægter til Nationalbanken, som kun udbetaler Pengene efter Creditiver, der ere approberede af Regnskabsretten (*la cour des comptes*), et Collegium, hvis Medlemmer vælges af Repræsentantkammeret for en Tid af sex Aar. Negter Regnskabsretten sin Approbation, skal Negtelsen ledsages af en Begrundelse, og det kan da ved Beslutning taget efter Fællesoverveielse af samtlige Ministre bestemmes, at Beløbet skal udbetales paa deres Ansvar [2]).

I Sverige bleve indtil 1868 de saakaldte ordinarie Indkomster, det vil sige Indtægterne af Domænerne, Sagefaldet

---

[1]) Homersham Cox, the Institutions of English Government, Side 686—689, jvfr. 201—202; Todd, Parliamentary Government, I. 534—596; Norsk Retstid. 1884, Side 106—111.

[2]) Defooz, Droit administratif Belge, II, 701—711. Storth. Forh. 1875, V, Doc. 8, Side 54 ff., 1876, VI, Indst. VII, Anhanget, jvfr. den italienske Lov af 14 Aug. 1862 om Indretningen af en Regnskabsret, bygget paa samme Princip, i Uddrag hos Sveistrup, bestaaende Forfatningslove, II, 446.

og de gamle staaende Skatter indbetalte til den kongelige Casse (Statscontoret), ligeledes de fire saakaldte Bevillinger, nemlig Told-, Stempel-, Post- og Brændeviinsafgifterne, hvorimod den saakaldte Allmänna bevillingen, det vil sige Formues- og Indtægtskatten, samt alle øvrige Statsindtægter, navnlig Rigsbankens aarlige Gevinst, bleve indbetalte til Rigsgjældscontoret, hvis Bestyrelse udnævnes af Rigsdagen. Did indbetalte ogsaa Statscontoret ved hvert Aars Udgang, hvad der var besparet paa Udgifter, som kun vare bevilgede overslagsviis, saavelsom andre Overskud, over hvilke Kongen ikke kunde eller vilde disponere. Paa den anden Side skulde Rigsgjældscontoret, hvis der til Dækkelse af de Udgifter, Rigsdagen har bevilget, trængtes mere end de Indtægter, som indfløde umiddelbart i Statscontoret, udbetale samme det manglende Beløb. Nu er Forholdet mellem Statscontor og Rigsgjældscontor noget forandret, saaledes at flere Statsindtægter ere henlagte til hiint. Men Rigsgjældscontoret bestaaer fremdeles [1]. Kongen har altsaa i Sverige kun en Deel af Statscassen under sin Forvaltning. For at sætte ham istand til at udrede, hvad der i Nødsfald maatte kræves, paalægger imidlertid R. F. § 63 enhver Rigsdag paa Rigsgjældscontoret at anvise ham tvende særskilte Creditiver. det ene for at anvendes, naar han finder det uomgjængelig nødvendigt for Rigets Forsvar eller andre høist vigtige og magtpaaliggende Formaal, det andet at hæves af Kongen, naar Krig er begyndt.

§ 2. Ogsaa hos os har der været Spørgsmaal, om ikke Bestyrelsen i alt Fald af nogen Deel af Statscassen kunde fratages Kongen. For at formaa Storthinget til at bevilge Kongen Creditiver, som han i fornødent Fald kunde anvende til Krigsrustninger, foreslog en i 1856 nedsat kongelig Commission efter svensk Mønster at oprette et saakaldt Statsgjældscontor, som skulde bestyres ved en af Storthinget valgt og af Kongen uafhængig Direction, og som skulde overtage Forvaltningen af Statscassens Formue, Gjæld og

---

[1] Regjeringsformens §§ 66—68; Nordisk Retsencyclopædi, I, Statsforfatningsretten, Side 302—306.

udestaaende Fordringer, og til hvem Statscassens Overskud ved Udløbet af hvert Regnskabsaar at Finantsdepartementet skulde indbetales. Dette Forslag stødte paa bestemt Modstand hos Regjeringen, som erklærede en saadan Foranstaltning uforenelig med Grundlovens Principer. Det blev under Sagens Behandling paa Storthinget heller ikke optaget af nogen[1]). Senere har Statsrevisionen bragt det Spørgsmaal paa Bane, om ikke Storthinget efter belgisk Mønster kunde indskrænke Kongens Ret til at anvise paa Statscassen[2]).

Det er imidlertid klart, at Grundloven tillægger Regjeringen Besiddelsen og Forvaltningen af Statscassen. Ligesom det tilkommer Lovgivningen eller Storthinget at meddele Kongen de fornødne Forskrifter eller Bemyndigelser angaaende Maaden, hvorpaa Statscassens Midler skulle bestyres og anvendes, saaledes maa Iværksættelsen af disse Beslutninger tilkomme Kongen ifølge Grl.s § 3. Denne Sætning har særskilt Hjemmel i Grl.s § 19, hvis man under dens Udtryk «Statens Eiendomme» henregner Statscassens Midler, og i ethvert Fald afgiver Paragraphen en nærliggende og bindende Analogi. At Statscassens Midler opkræves og forvaltes af Autoriteter, som staa under Kongen og pligte at efterkomme hans Befalinger, er øiensynlig Forudsætningen i Grl.s § 18. Ellers vilde det have været overflødigt at befale, at den altid skal forblive i Norge, og vildledende at indsætte dette Bud i Afsnittet om den udøvende Magt. Havde Grundloven, som kun paabød ordentligt Storthing hvert tredie Aar, villet tillade gjennem Lov eller ved Storthingsbeslutning at fratage Kongen Statscassen eller indskrænke hans formelle Myndighed til at anvise paa den, maatte det have været paalagt Storthinget at bevilge ham tilstrækkelige Midler til at afværge fiendtligt Anfald eller anden betydelig og uforudseelig Skade. Naar Grundlovens Forfattere, uagtet de forøvrigt i saa mange Henseender

[1]) Storth. Forh. 1857. III, No. 45, VIII, 670 og X, 91, jfr. Storthingstidenden 1857, III, 880.

[2]) Storth. Forh. 1875, V, Doc. No. 8.

laante sine Bestemmelser om den udøvende Magt fra den svenske Regjeringsform, hverken indrettede noget Rigsgjældscontor eller foreskrev Bevilgning af Creditiver for uforudseede Udgifter, saa kan det kun være, fordi de have villet lade Statscassen forblive i Regjeringens Besiddelse. At dette Forhold ikke kan forandres uden ved Grundlovsbestemmelse, ansaaes af Constitutionscomiteen i 1876 som utvivlsomt [1]).

Kongen besidder altsaa den factiske Adgang til at raade over Statscassen, som Følge deraf, at han gjennem Regjeringen har dens Midler i sit Værge. De Embedsmænd, som forestaa Statens Casser, ere underordnede ham og ingen anden. De maa følgelig efterkomme enhver Udbetalingsordre, som nogen af Kongen dertil bemyndiget Autoritet udfærdiger, og de ere hverken forpligtede eller engang berettigede til at negte Udbetalingen, hvis de finde, at Udgiften mangler grundlovmæssig Hjemmel. Heri vilde der ingen væsentlig Forandring blive gjort, om Lovgivningen overeensstemmende med den for Storthinget i 1892 fremsatte Kgl. Prp. til Lov om Norges Bank, § 17, paalagde Banken at overtage Statens Indtægter og besørge dens Udbetalinger. Paragraphen forbeholdt nemlig Kongen at give de nærmere Forskrifter herom.

Ligeledes kan Kongen ordne Statens Regnskabsvæsen, altsaa bestemme, naar og i hvilke Former Regnskaberne for enhver af Statens Casser skulle aflægges, af hvilke Legitimationer disse Regnskaber skulle ledsages, samt hvorledes og af hvem de skulle decideres. De fornødne Regler herom kunne imidlertid ogsaa fastsættes ved Lov, naar det kun iagttages, at Overtilsynet og Overbestyrelsen forbliver hos Kongen. Disse Functioner paaligge Kongen som constitutionel Pligt og kunne altsaa ikke berøves ham.

§ 3. Men ihvorvel den Omstændighed, at Kongen har grundlovmæssig Ret til at forvalte Statscassen, aabner ham Muligheden af at anvende dens Midler til Udgifter, som ikke

[1]) Storth. Forh. 1876, VI, Indst. VII, Side 18.

ere bevilgede af Storthinget, er han i Almindelighed uberettiget dertil.

I den første Tid efter Forfatningens Indførelse gjorde Kongen Fordring paa en friere Raadighed over Statscassen. Hvis dens Indtægter oversteg Udgifterne, paastod han, at Grundloven hjemlede ham en af Storthingets bevilgende Myndighed uafhængig Ret til at benytte Overskudet til hvilkesomhelst Foranstaltninger, han fandt nyttigst for Landet.

Paastanden støttedes først og fremst paa Grl.s § 19, som giver Kongen Adgang til at anvende Statens Eiendomme ikke blot paa den af Storthinget bestemte, men ogsaa paa den for Almeenvæsenet nyttigste Maade. Heri ligger, sagde man, at Kongen, forsaavidt Storthinget ikke har truffet Bestemmelse om en Staten tilhørende Formuesgjenstand, kan anvende den til Landets Tarv efter sit bedste Skjøn. Selv om man antager, at Paragraphen ved Udtrykket Statens Eiendomme kun tænker paa dens faste Gods, kan dog Kongens Raadighed over dette ikke i Begrebet være en anden eller større end den, han har over Statscassens rede Midler. Denne Opfatning fandt man bekræftet ved § 75 i. Naar Grundloven her tillægger Storthinget Ret til at revidere midlertidige Gage- og Pensionslister, har den tydelig forudsat, at der uden Storthingets Medvirkning kan tilstaaes midlertidige Gager og Pensioner, hvilken Ret ikke kan tilkomme nogen anden end Kongen. Da § 75 i ikke ligefrem tillægger ham denne Ret, men blot forudsætter, at han har den, saa maa der gives nogen anden Forskrift i Grundloven, som efter Forfatternes Mening hjemler ham den, og Hjemmelen maa da være at søge i §§ 3 og 19. Disse Paragrapher maa følgelig forstaaes saaledes, at Kongen uden Bevilgning af Storthinget kan anvende Statscassens Overskud ogsaa til andre Foranstaltninger end Oprettelsen af nye Embeder og Tilstaaelsen af Pensioner.

Hvis Kongen virkelig havde en saadan Ret, vilde den aabenbart ikke være til Hinder for, at Storthinget til det ordinære Budget føiede en Række Bevilgninger, som gjordes afhængige af, at Statscassen fik større Indtægter, end der behøvedes til at dække de øvrige paa Budgettet opførte

Udgifter. Fremkom der noget Overskud, maatte dette altsaa først og fremst anvendes til Dækkelse af disse subsidiært bevilgede Udgifter. Storthinget vilde følgelig have det i sin Magt at berøve Kongen Adgangen til at anvende Overskuddet efter eget Forgodtbefindende. Og paa denne Maade kom Storthinget under den angivne Forudsætning sikkerlig til at gaa frem, thi ellers vilde dets Bevilgningsmyndighed faa liden Betydning. Men dette beviser, at man ved at tillægge Kongen en Ret som den her omhandlede vilde komme i Strid med Sagens Natur. For at antage, at Forfatningen har villet indrømme Kongen Raadigheden over Statscassens Overskud, maatte der kunne paavises tvingende Grunde dertil. Dette er imidlertid langtfra Tilfældet. Den Forudsætning om Kongens Myndighed over Statens faste Eiendomme, som danner Lærens egentlige Udgangspunct, er skjæv. Kongen er, som i Capitel 43, § 7, forklaret, temmelig stærkt bunden i Anvendelsen af dette Slags Formuesgjenstande. I Lighed med, hvad der paa hiint Sted er udviklet, maa det antages, at Kongen heller ikke er berettiget til at anvende Statscassens rede Midler til andre Øiemed end dem, for hvilke de ere tilveiebragte eller bestemte, det vil sige til Dækkelse af de Udgifter, som Storthinget har bevilget, eller som Statscassen er forpligtet til at udrede. Større Skatter, end Storthinget anseer fornødne hertil, paalægger det naturligviis ikke. Og fremkommer der noget Overskud, saa har Kongen ligesaalidt Ret til paa egen Haand at opbruge disse Penge, som han uden Storthingets Samtykke har Ret til at sælge Staten tilhørende faste Eiendomme, naar Staten ei længere kan bruge dem efter deres oprindelige Bestemmelse. At Kongen kan tilstaa midlertidige Gager og Pensioner, er en Forskrift af ganske eiendommelig Natur. Skulde den betragtes som Anvendelse af en almindelig Grundsætning, saa vilde den drage til Følge ikke blot for Statscassens Overskud. Thi efter Grundlovens § 75 i kan man ikke negte Kongen Ret til at oprette midlertidige Embeder og tilstaa affældige Statstjenere Afsked med Pension, selv om Statscassen maatte være i Underbalance.

Det heromhandlede Spørgsmaal var i 1827 forelagt Rigsretten, som midlertidig skjød Afgjørelsen fra sig. I Rsl. 10 December 1828 tilkjendegav vel Kongen, at han fastholdt sin Paastand, men den er nu forlængst opgiven. Thi naar Kongen i senere Tid uden Storthingets Bevilgning har anvendt Penge til Udgifter, som ei maatte ansees aldeles uundgaaelige, har han stadigen anholdt hos det paafølgende Storthing om Samtykke til, at Beløbet førtes til endelig Udgift for Statscassen. Saadant skeede allerede i 1839[2]). Som senere Exempel herpaa kan blandt mange andre udpeges kgl. Proposition af 11 Marts 1857, hvorved Storthingets Samtykke begjæredes til, at Kongen af Statscassens Beholdning paa egen Haand havde anvendt omtrent 250 000 Spd. til Krigsrustninger[3]).

§ 4. Derimod maa Kongen vistnok uden Storthingets Bevilgning være berettiget til af Statscassen at udrede, hvad der kræves for at afvende uforudseede Ulykker og Tab. Dette maa foruftigviis være Hensigten med, at Grundloven har forbeholdt Regjeringen Besiddelse af Statscassen. Heri ligger ogsaa Forklaringsgrunden til, at Storthinget aldrig har villet give Kongen saadanne Creditiver, som den svenske Rigsdag pligter at anvise ham, noget han et Par Gange har forlangt[4]). Spørgsmaalet er alene, hvem der tilsidst med afgjørende Virkning har at bedømme, om den stedfundne Udgift har været saa paatrængende nødvendig, at Statsraadets Medlemmer ikke kunne drages til Ansvar for at have tilraadet den. Som før forklaret, pleier Kongen i saadant Tilfælde foreslaa Storthinget, at den anvendte, men ikke bevilgede Sum maa passere til endelig Udgift for Statscassen. Hvis nu Storthinget finder, at Udgiften har været ufornøden, og Odelsthinget sætter de kongelige Raadgivere, der ere ansvarlige for den, under Tiltale for Rigsret til Straf

---

[1]) Storth. Forh. 1830, Juli, Side 330—331.
[2]) Storth. Forh. 1839, August, No. 1, Side 586.
[3]) Storth. Forh. 1857, III, S. No. 44.
[4]) Storth. Forh. 1821, August, Side 295—296 og 298; 1857, III, S. No. 45, VIII, 670, Storth. Tid. 1857, III, 880 ff.

og Erstatning, saa fremkommer Spørgsmaalet i sin skarpeste Form, nemlig hvorvidt de tiltalte med Nytte kunne anføre til sit Forvar, at Foranstaltningen virkelig var nødvendig, og at det altsaa var med Uret, Storthinget har negtet at godkjende Udgiften. Saadanne kunne Omstændighederne unegtelig være, at det blev grov Pligtforsømmelse, om Statsraadet undlod at foreslaa Foranstaltninger, som medførte formelt Indgreb i Storthingets bevilgende Myndighed. Det kunde derfor synes urimeligt at paalægge Rigsretten at dømme de anklagede, naar den fandt, at deres Handlemaade var bifaldsværdig eller dog forsvarlig. Denne Synsmaade er antaget ved en dansk Rigsretsdom af 1856[1]). Undertiden kunne jo Udgifterne være saa uundgaaelige, at ethvert Forsøg paa at drage nogen til Ansvar for dem vilde blive en skammelig Handling, hvis Mulighed ikke bør forudsættes. Bortseet hertra bør hiin Synsmaade hos os sikkerlig forkastes. Efter vor Grundlovs hele System ligesaavelsom efter Ordene i § 75 d maa det antages, at Bedømmelsen af Udgiftens Nødvendighed overalt, hvor denne beroer paa et Skjøn, ikke paa en Retsregel, er Storthinget forbeholdt. Hvis Spørgsmaalet om, hvem der har havt mest Føie, Regjeringen til at foranstalte Udtællingen eller Storthinget til at negte at godkjende den, overhovedet hørte under Afgjørelse af Domstolene, vilde det undertiden kunne blive at forelægge de almindelige Retter, f. Ex. hvis Udgiften var decideret vedkommende Statsraad til Ansvar, og Erstatningen skulde indtales hos hans Arvinger. Urimeligheden af, at disse Domstole skulde afgjøre Spørgsmaal af saadan Art, maa være indlysende for enhver.

§ 5. I den første Tid, efterat Storthinget havde begyndt at hævde den Sætning, at Kongen kun med dets Samtykke maa anvende Statscassens Overskud, har han ved enkelte Leiligheder, uagtet de i forrige Paragraph udviklede Betingelser ei var tilstede, beordret Summer udbetalte af Statscassen som Forskud paa, hvad næste Storthing formodedes

---

[1]) Holck, dansk Statsforfatningsret II, 146—151, hvor Rigtigheden af denne Dom bestrides.

at ville bevilge til Øiemedet. Herimod protesterede Odelsthingene, og Fremgangsmaaden blev snart forladt[1]).

§ 6. Den Hovedregel, at det tilkommer Storthinget at bevilge de til Statens Udgifter fornødne Pengesummer, medfører som nødvendig Følgesætning, at Kongen, naar han ved Overeenskomst vil paalægge Staten en formuesretlig Forpligtelse, maa have forudgaaende Bemyndigelse i Lov eller anden Storthingsbeslutning, eller gjøre Overeenskomstens forbindende Kraft afhængig af, at Storthinget paa en eller anden Maade godkjender den.

Storthingets Samtykke er ligeledes nødvendigt til Eftergivelse af Statscassens Gjældsfordringer og andre Rettigheder af øconomisk Natur[2]).

Bøder og Confiskationstraffe kan dog Kongen i Kraft af sin Benaadningsret, som før forklaret, eftergive. Ligeledes er Storthingets Samtykke unødvendigt til Eftergivelse af Tvangsmulcter for Udeblivelse med Regnskaber og Erklæringer, som skulle afgives til Regjeringen eller dens underordnede. Thi om end disse Mulcter tilfalde Statscassen, ere de i sit Væsen ikke Tilgodehavende for denne, men Mid ler i Administrationens Haand til at fremtvinge Indleverelsen af saadanne Redegjørelser[3]). Det samme bør antages om Conventionalstraf, nogen maatte have paadraget sig ved Misligholdelse af en ved Statsstyrelsen afsluttet Overeenskomst. At Kongen hverken kan fritage for Skattepligt eller efter-

---

1) Storth. Forh. 1830, Juli, Side 325—345, 416—432; 1833, VI, 546 ff. og 561.

2) Protocolcomiteens Indstilling i Storth. Forh. 1860, VIII, 51 bis til 74. I Preussen er det lykkes Regjeringen, dog under megen Modsigelse, inden visse Grændser at hævde en modsat Anskuelse. Denne paastaaes at være hjemlet deels ved den almindelige Betragtning, at Monarken fornuftigviis maa have Benaadningsret ligesaa vel paa det øconomiske som paa det strafferetlige Omraade, deels ved ældre Lovbestemmelser, see en Afhandling af Laband i Archiv für das öff. Recht, VII, 169—212.

3) Storth. Forh. 1839, IV, 971; 1857, VIII, 24, og X, 24.

give allerede forfalden Skat, medmindre han dertil har Hjemmel i Lov eller Skattebeslutning, er allerede forklaret i Cap. 41, § 27. Saadan Hjemmel indeholdes for Stempletpapirsafgiftens Vedkommende i Lov 9 Aug. 1839, § 23, for Toldafgifterne i Skattekundgjørelsen af 13 Juni 1891, §§ 2 og 11, for de Statscassen tilfaldende Sportler i Loven af 14 Mai 1872, § 14.

§ 7. I Tilfælde, hvor Storthinget har Ret til ganske at negte Bevilgning eller til at indskrænke sine Bevilgninger efter Forgodtbefindende, bør det vistnok i Almindelighed, hvis det overhovedet bevilger, fastsætte Summen som en Grændse, der ei maa overskrides. Storthinget kan dog, hvor det finder saadant hensigtsmæssigt, uden Begrændsning bevilge, hvad der maatte udfordres til et vist Foretagende eller til Udførelsen af visse Forretninger. Men selv hvor dette er Storthingets Hensigt, kan det ved Opgjørelsen af Udgiftsbudgettet ikke undgaa at opføre Bevilgningen med en vis Sum, nemlig den, som efter Storthingets Mening sandsynligviis maa anvendes. Den kaldes da en Overslagseller Calculsum og danner ingen for Kongen bindende Grændse. Naar dette er Meningen, burde Storthingets Beslutning lyde paa, at der til det angivende Øiemed «anslaaes» saameget som nævnt. Men ogsaa i dette Slags Beslutninger heder det i Almindelighed, at den nævnte Sum «bevilges», hvilket da undertiden foranlediger Uvished og Tvist om, hvorvidt Beløbet kun er en Overslagssum. Regjeringen gik forhen ud fra, at dette var Tilfældet med Bevilgninger til offentlige Bygningers Vedligeholdelse og andre uforudseelige og tilfældige Udgifter. Men denne Synsmaade blev forkastet af Odelsthinget i 1848 og maaskee ogsaa i 1851[1]). Efter Indførelsen af aarlige Storthing har det

---

[1]) See Storth. Forh. 1848, V, Statsrevisionens Antegnelser til Statsregnskabet for 1844, Side 83, Post 38, og i samme Bind Statsrevisionens Antegnelser til Statsregnskabet for 1845, Side 84, Post 42, samt Bind VI, 648 ff., og VIII, 151; Storth. Forh. 1851, VI,

naturligviis ogsaa i høiere Grad Formodningen for sig, at Storthinget har villet indskrænke Bevilgningen til den i Budgettet nævnte Sum [1]).

Statsrevisionens Antegnelser til Statsregnskabet for 1847, Side 42, Post 18, og Side 68—71, Antegnelserne for 1848, Side 19, Post 26, samt VIII, 442, og IX, 158.

[1]) Statsrevisionen har i senere Tid udtalt sig derhen, at alle i Budgettet bevilgede Summer maa ansees bestemte som uoverskridelige, medmindre Udgiften er lovbestemt, see navnlig Storthingsforhandlingerne for 1881, IV, Vedtegningerne til Statsregnskabet for 1877, Post 76 (Side 327 og 331) og Storth. Forh. 1882 IV, Vedt. til Statsregnskabet for 1ste Halvaar 1878, Post 37 (Side 61). Men denne Sætning er indlysende uholdbar og bliver heller ikke i Praxis anerkjendt. Ikke at tale om, at Regjeringen uden Ansvar kan udbetale de ved selve Storthingets Afholdelse medgaaede Udgifter, selv om de overskride det af Storthinget bevilgede Beløb, hvilke Udgifter til Nød kunne siges at være lovbestemte, see Lov 14 Juni 1816, § 9, saa er det klart, at det umulig gaaer an at forstaa Storthingets Bevilgninger til Drift og Vedligeholdelse af Statens Jernbaner, Telegraph- og Postvæsen saaledes, at Regjeringen er pligtig til at standse disse Indretninger, naar de bevilgede Beløb ere opbrugte før Budgetterminens Udløb Statsrevisionen har vistnok paastaaet, at Telegraphbestyrelsen overskrider sin Myndighed ved at reparere den Skade, som en Storm har tilføiet Telegraphledningerne, saafremt Udgifterne derved overstige det til Liniernes Vedligeholdelse bevilgede Beløb, og at altsaa Regjeringen tiltrænger Indemnitet ved Odelsthingsbeslutning, saafremt den lader saadan Udgift passere, see Storth. Forh. 1881, IV, Vedtegninger til Statsregnskabet for 1877, Post 91, No. 2 (Side 351). Det er imidlertid klart, at den Telegraphbestyrelse, som i saa Fald lod Telegraphledningen forblive i Ustand, indtil forøget Bevilgning af Storthinget kunde erholdes, vilde være strafskyldig. Thi det væsentlige i Storthingets Beslutninger angaaende Telegrapher og andre indtægtsgivende Indretninger er utvivlsomt, at de skulle holdes i Drift. Paa samme Maade forholder det sig med de til Expropriationer ved Jernbane- og Telegraphanlæg bevilgede Beløb. De maa efter sin Natur være Overslagsbevilgninger og Regjeringen være berettiget til at udbetale de ved Taxtforretningerne fastsatte Beløb. Jfr. Storth. Forh. 1881, IV, Vedtegninger til Statsregnskabet for 1877, Post 91, No. 3 b, Side 352. Paa den anden Side maa det indrømmes, at Regjeringen i tidligere Tider har villet strække Overslagsbevilgningernes Begreb ud over de rimelige Grændser.

§ 8. Kongen kan ikke uden Storthingets Samtykke udlaane Statscassens contante Midler paa saadanne Betingelser, at de ikke igjen med Lethed kunne gjøres disponible. Deres Bestemmelse er nemlig at tjene til Dækkelse af Statens løbende Udgifter [1]). Men da det vilde være uhensigtsmæssigt at have et større Beløb af rede Midler henliggende urentebærende i Statscassen, end den behøver til sine Udtællinger i den nærmeste Fremtid, maa Kongen i Grl.s § 19 eller dens Analogi have Hjemmel til at udsætte Overskuddet paa enhver Maade, som er tilstrækkeligt betryggende og medfører Adgang til naarsomhelst at erholde tilbagebetalt, hvad der tiltrænges. Indtil 1863 bemyndigede Storthinget Regjeringen til at gjøre den contante Beholdning frugtbringende paa visse nærmere angivne Maader. Regjeringen ansaa sig imidlertid aldrig bunden udelukkende til disse, navnlig pleiede den at have store Beløb staaende hos udenlandske Bankører,

---

Det Slags Udgifter, om hvis Natur der har været mest Tvist, er Udgifterne ved Regjeringens Contorer. I 1851 synes Decisionscomiteen at have gaaet ud fra, at de ere blotte Overslagssummer, og at Regjeringen ikke kunde drages til Ansvar for Overskridelser, der godtgjøres at have været nødvendige, Storth. Forh. 1851, VIII, 430. I den senere Tid har Statsrevisionen gjort gjældende, at det bevilgede Beløb danner en bindende Grændse for Regjeringen, Storth. Forh. 1882, IV, Vedtegninger til Statsregnskabet for 1ste Halvaar 1878, Side 16—17. Spørgsmaalet er her ikke blot, om hvad der er Storthingets Hensigt med Bevilgningen, men om det overhovedet kan binde Regjeringen, eller om det ikke maa finde sig i, at denne bruger de Summer, som ere fornødne for, at den skal kunne besørge de den ifølge Grundloven, Lovgivningen og Storthingets Beslutninger paahvilende Forretninger, jvfr. Storth.-Tidenden 1881, Side 936—956 og 1347—1363 og Storth. Forh. for samme Aar, V, Dok. No. 95, Side 3, hvoraf sees, at Regjeringen fastholder den Anskuelse, at den her maa være ubunden. Denne Anskuelse er ikke senere forladt og kan vel aldrig opgives af nogen Regjering, jvfr. Storth. Forh. 1891, IV, Statsrevisionens Antegnelser til Statsregnskabet for 1885—86, Side 19, 106—108 og 196—198, som viser, at Bevilgningen til Contorudgifter hvert Aar er bleven overskredet, ogsaa i Tidsrummet 1884—1889.

[1]) Storth. Forh. 1830, Juli, Side 411—413; 1848, VI, 744—747, og VII, 70.

uagtet dette laa udenfor Storthingets Bemyndigelse. Rigtigheden heraf erkjendtes oftere af Storthingenes Budgetcomiteer, og siden 1863 har Storthinget ogsaa udtrykkelig udstrakt Bemyndigelsen til enhver Udsættelsesmaade, Regjeringen finder hensigtsmæssig og betryggende [1]).

§ 9. Kongen har i sin Stilling uindskrænket Bemyndigelse til at efterkomme Lovene, hævde Statens Rettigheder og opfylde dens Forpligtelser i ethvert allerede bestaaende øconomisk Retsforhold. Regjeringen kan saaledes uden Bevilgning af Storthinget udbetale, hvad der udfordres til Bestridelse af Udgifter, som ved Lov ere Statscassen paalagte eller ifølge særegen Forpligtelsesgrund paahvile denne, see Cap. 44, § 11.

Regjeringen er følgelig inden Grændserne af sin formelle Myndighed, saalænge den i Udøvelsen af disse Pligter handler i Overeenstemmelse med, hvad den selv anseer for at være Lov og Ret. Skal der anlægges Sag af eller mod Staten, bliver det Regjeringsdepartementet, under hvilket Sagen hører, rette Sagsøger eller Sagvolder. Departementet er da i Forhold til Modparten raadigt over Sagen, saaledes at dets Paastande og Indrømmelser i Overeenstemmelse med de almindelige Rettergangsregler blive bindende for Staten. Finder Regjeringen overveiende Grund til at antage, at den omspurgte Rettighed ikke tilkommer Staten, eller at dens Tilværelse ikke kan bevises, saa kan Regjeringen undlade Rettergang. Fremkommen der en Fordring paa Staten, mod hvilken der nok kunde gjøres Indsigelser, saa er det ikke nødvendigt at indhente Storthingets Samtykke til at fyldestgjøre den, saafremt Regjeringen dog antager, at den er lovgrundet. Statens Creditorer ere ikke forpligtede til at bie paa Storthingets Afgjørelse og ville, hvis deres Fordringer

---

[1]) See navnlig Storth. Forh. 1836—1837, IV. 352—353; 1839, Aug. No. 1, Side 210—211; 1845, IX, 375—376; 1851, I, Side XIV, og Bind VII, 568; 1854, I, S. No. 3, Side 368, VII, 606, IX. 90; 1860, VII, 616, IX, 92; 1863, IX, 658—660, IX, 85; 1891, VI, 603 og IX, 83.

ved Forfaldstid negtes Fyldestgjørelse, kunne kræve Erstatningsrenter fra Paaklagen.

Rigtigheden heraf bliver indlysende, hvis man tænker sig, at Odelsthinget anseer den fyldestgjorte Fordring ugyldig og desaarsag gjør Ansvar gjældende mod vedkommende Departementschef. Den Domstol, for hvilken han blev tiltalt, vil da have at bedømme, hvorvidt Fordringen virkelig paahvilede Statscassen, og i bekræftende Fald frifinde den sagsøgte. Herat følger, at den Statsraad, som maatte have grebet feil og altsaa staaer til Ansvar for, at en ugyldig Fordring er bleven udbetalt, vel kan tiltales for Uforstand i Embedsførsel, men hvis Sagen virkelig var tvivlsom, ikke for Indgreb i Storthingets Myndighed.

Regjeringen kan naturligviis, om den saa synes, æske Storthingets Samtykke og vil, hvis Sagen frembyder Betænkeligheder, og der handles om en større Sum, for sin egen Skyld i Almindelighed finde dette tilraadeligt [1]).

Af de ovenfor udviklede Retsregler følger, at Regjeringen angaaende omtvistede Retsforhold uden Storthingets Samtykke kan indgaa Forlig, naar dette alene vedtages for at faa Sagen afgjort paa den for Staten hensigtsmæssigste Maade. Paa denne Synsmaade er vistnok Forligelelsesloven af 20 Juli 1824 bygget. Fr. 10 Juli 1795, § 23, undtog nemlig Sager, som anlagdes efter Regjeringens Foranstaltning fra Forligsmægling. Denne Forskrift udelodes i Loven af 1824, hvoraf følger, at civile Retssager, hvori Staten er Part, ere blevne Gjenstand for tvungen Forligsmægling. Vil Regjeringen af Billighedshensyn gjøre Indrømmelser af nogen Betydning, maa den have Storthingets Samtykke. Staaer et Bo under Concursbehandling, er Regjeringen berettiget til at vedtage Accord, i alt Fald, hvis saadan kan fremtvinges. Er Concursen sluttet, indhentes Storthingets Samtykke [2]).

---

[1]) Storth. Forh. 1845, II, No. 29.

Storth. Forh. 1865, IV, S. No. 78; 1871, II, S. No. 16. Exempel paa, at Finantsdepartementet vedtog Accord, før Concursloven af 6 Juni 1869 havde indført tvungen Accord, forekommer i Storth.

§ 10. Har Regjeringen afsluttet en Overeenskomst, hvorved der er gjort Indgreb i Storthingets grundlovbestemte Rettigheder over Statsformuen, og Storthinget negter at godkjende den, saa opstaaer det Spørgsmaal, om ikke Staten desuagtet er bunden i Forhold til Medcontrahenten. Ved at antage dette svækker man vistnok i nogen Grad Garantierne mod en slet Finantsstyrelse. Alligevel maa Spørgsmaalet i visse Tilfælde besvares bekræftende. Det er og maa altid forblive den udøvende Magts Pligt at træffe en Mængde Foranstaltninger, der udfordre, at den paa forskjellig Maade indlader sig med private Personer. Den skal holde offentlige Eiendomme i Drift, opføre Bygninger, anlægge Jernbaner, lade forfærdige Vaaben og Klædningsstykker til Krigsmagten, anskaffe andre Forraad, inddrive Statens Tilgodehavende, besørge dens Udbetalinger hjemme og i Udlandet. I disse og lignende Anledninger maa vedkommende Regjeringsdepartement enten selv eller ved andre indtræde i mange Slags formuesretlige Forhold, indgaa Overeenskomster, yde og modtage Præstationer. Regjeringen stifter her nye Retsforhold, som afføde Forpligtelser for Staten. Den opløser bestaaende Retsforhold og disponerer derved over Statens Rettigheder. Enhver Regjering maa i sin Stilling have Fuldmagt til med bindende Virkning for Staten at udføre saadanne til den daglige Styrelse henhørende Forretninger. Dette er allerede nødvendigt af Hensyn til de private Personer, som i saadanne Forhold indlade sig med Regjeringen eller den underordnede, der handler paa det offentliges Vegne. De have i Almindelighed hverken Opfordring eller Adgang til at forvisse sig om, hvorvidt Regjeringen har tilstrækkelig Bemyndigelse til at tilsige dem de Rettigheder, de betinge sig, eller tilstrækkelige Midler til at fyldestgjøre de Forpligtelser, den paa Statens Vegne paatager sig. At gjøre deres Ret afhængig af, hvorvidt dette i Virkeligheden var Tilfældet, vilde være ubilligt mod dem. Det vilde tilsidst ogsaa være

---

Forh. 1851, VII, Side 46—47 og IX, 114. Det droges ikke fra nogen Kant i Tvivl, at Accorden var bindende for Statscassen.

skadeligt for Staten, hvis Interesser vilde kunne blive forsømte, saafremt Regjeringen i saadanne Forhold ikke skulde have Adgang til under fuldt Ansvar for Nationalrepræsentationen, men dog med forpligtende Virkning for Staten at træffe de Foranstaltninger, den fandt fornødne eller hensigtsmæssige. Forpligtelsens Gyldighed ligeoverfor Statens Medcontrahent kan derfor i det her omhandlede Slags Forretninger ikke bortfalde, fordi han tilfældigviis veed om, at Regjeringen ved den afsluttede Overeenskomst, f. Ex. angaaende Opførelsen af en offentlig Bygning, disponerer over en større Sum, end Storthinget har bevilget dertil. Den modsatte Lære vilde lede til de urimeligste Følger[1]).

Derimod maa Overeenskomsten være ugyldig, hvis den ligefrem kommer i Strid med nogen Bestemmelse i Grundloven, f. Ex. hvis Kongen tilstod nogen en Pension eller

---

[1]) I England er det siden 1862 blevet vedtaget, at ingen Contract, der paalægger Statscassen Udgifter udover Budgetterminen eller ud over det af Parliamentet bevilgede Beløb, bliver bindende, medmindre den fremlægges for Underhuset og godkjendes af dette, enten udtrykkeligt eller stiltiende, hvilket sidste finder Sted, hvis der hengaar en Maaned efter Fremlæggelsen, uden at Indsigelse gjøres mod Contracten, see Todd, Parliamentary Government I, Cap. V, No. II A. I Nordamerika er det lovbestemt, at intet Regjeringsdepartement maa indgaa nogen Contract, som forpligter Statscassen til større Udgifter end bevilget. Undtagelse herfra er dog gjort med Hensyn til de for Aarets Forbrug nødvendige Anskaffelser til Militæretaterne, see Revised Code, §§ 3679, 3732, 3733 og 5503. I begge Lande have begunstigende Contracter med private Personer i stor Udstrækning været anvendte som politiske Bestikkelsesmidler.

I Danmark var man nær ved at glide ind paa den Anskuelse, at Regjeringens Medcontrahent, hvor den havde disponeret over større ubevilgede Midler, ikke erhvervede noget Retskrav paa Staten, og endog kunde forpligtes til at tilbagebetale, hvad der var ham udbetalt af Statscassen, see Holck, Statsforfatningsret, II, 151, men denne Lære er forladt i Videnskaben, see Matzen, Statsforfatningsret, III, 98—99, og forkastet af Domstolene, see Ugeskrift for Retsvæsen, 1884, Side 409, samt Nordisk Retsencyclopædi, Statsforfatningsretten, Side 316.

Gage paa det Vilkaar, at den ikke skulde være undergiven Storthingets Revision efter § 75 i. Medens saaledes Regjeringen vel i mange Tilfælde kan stifte Gjæld med bindende Virkning for Staten, f. Ex. ved at modtage Licitationsanbud paa Forraad, til hvis Anskaffelse intet er bevilget, eller ved at afgive Vexler paa Udlandet, jvfr. Rigsretsdom 22 Juni 1822, Post b, saa vil ethvert Laan, der optages uden Storthingets Samtykke, være ugyldigt. Det samme gjælder om Overeenskomster, der ikke efter sin Art falde indenfor Kredsen af sædvanlige Regjeringsanliggender, f. Ex. Overtagelse af Garanti for Forpligtelser, paahvilende Communer eller Jernbaneselskaber. At den, der med Regjeringen har afsluttet en Overeenskomst, som af ovennævnte Grunde bliver ugyldig, aldrig kan kræve Erstatning af Statscassen, er klart.

Mod den Lære, at Staten kan omstyrte visse Arter af Regjeringen indgangne Overeenskomster, lader der sig gjøre Indvending fra et processuelt Standpunkt. Ligesaalidt som den, der vil indtale en Fordring paa Statscassen, behøver eller engang kan stævne Storthinget, ligesaalidt kan dette for at hævde sine grundlovmæssige Rettigheder anlægge Sag mod nogen, med hvem Regjeringen har contraheret. En Dom, som frakjender ham Betaling eller tilpligter ham at tilbagelevere, hvad han har modtaget ifølge den Storthingets Rettigheder krænkende Overeenskomst, kan kun gives efter Paastand fra det Departement, under hvis Forretningskreds Anliggendet hører. Det maa indrømmes, at en Paastand, hvorved et Departement forlangte sin egen eller endog Kongens eller den samlede Regjerings Handling omstyrtet som grundlovstridig, vilde have et besynderligt Udseende. Men var Handlingen en Overeenskomst af de ovenfor nævnte eller lignende Slags, og Storthinget havde negtet at godkjende den, er intet vissere, end at det vilde være vedkommende Departementschefs Pligt at faa den kjendt ugyldig, og hvis han undlod dette, vilde han følgelig paadrage sig constitutionelt Ansvar.

Det samme maa gjælde, hvis Overeenskomsten indeholder Brud paa den almindelige Lovgivnings Forskrifter, f. Ex.

om Regjeringen mod Loven af 20 Aug. 1821, § 38, jvfr. Skovloven 22 Juni 1863, § 72, solgte en Statsalmenning.

Hører den afhændede Eiendom til dem, som kunne sælges med Hjemmel af almindelig Storthingsbeslutning, vil man neppe kunne ansee Kjøberen forpligtet til at levere den tilbage.

Er der Tale om Indkjøb af faste Eiendomme, saa synes Regjeringen uden Indvending fra Storthingets Side at være gaaet ud fra den Forudsætning, at den kan afslutte saadanne Handler med bindende Virkning for Staten. Ved Indkjøbet af de Tomter, paa hvilke den nuværende Storthingsbygning er opført, gjordes nemlig een af Contracterne afhængig af Storthingets Samtykke, de øvrige derimod ikke[1]).

§ 11. Indlader man sig med Regjeringen i en Overeenskomst, som efter sin Art strider mod Grundlov eller Lov, er det ingen Uretfærdighed at negte, at han ved saadan frivillig Handling erhverver Retskrav paa Staten. Anderledes forholder det sig, saafremt nogen er bleven forurettet ved eensidig Handling af Regjeringen. Er Forurettelsen øvet mod fremmed Magt eller dens Undersaat, saa er det ifølge Folkeretten sikker Sag, at Staten maa svare derfor. Er det derimod en af dennes egne Undersaatter, hvis Ret er krænket ved en pligtstridig Handling af Regjeringen, saa har det været lært, at den Forurettede alene kan holde sig til de Personer, som i det givne Tilfælde have udøvet Statsmyndigheden. Thi strider Handlingen mod nogen ved Grundlov eller Lov foreskreven Pligt, saa er det ikke med, men mod Statens virkelige Villie, Forurettelsen har fundet Sted. Den Sætning, at Staten her skulde bære et Skadeserstatningsansvar vilde, siger man, savne alt naturligt Grundlag[2]).

---

[1]) Storth. Forh. 1857, III, S. No. 54, og VIII, 400—404, samt 595 ff.

[2]) Denne Synsmaade maa vel siges fra gammel Tid af at have været herskende og endnu at herske i Sverige og England, ligesom den og opretholdes i Nordamerika. Den finder ikke faa Forsvarere, enkeltviis ogsaa hos os og i Danmark. See herom en Afhandling af Morgenstierne i Norsk Retstidende for 1887, Side 181 ff.,

Tankegangen hviler paa den Forudsætning, at det forpligtede Retssubjects Villie danner den eneste retmæssige Forpligtelsesgrund. Men en saadan Sætning kan ligesaalidt godkjendes i ethvert Forhold mellem Stat og dens Undersaatter som mellem disse indbyrdes eller mellem forskjellige Stater. I visse Forhold, f. Ex. de familieretlige, kunne aftvingelige Forpligtelser udspringe af Forholdets eiendommelige Natur. Dette gjælder ogsaa om Statssamfundet. Alle dets Medlemmer nyde godt af Regjeringens Virksomhed. I Regelen ville de skadelige Virkninger af dens retlig beføiede, men uhensigtsmæssige eller ubillige Foranstaltninger forplante sig ud over det hele Samfund. Denne Solidaritet bør retfærdigen strækkes videre. Det indsees ikke, hvorfor den enkelte Undersaat, som bliver skadelidende ved en lovstridig Regjeringshandling, skulde staa ene om at bære Skaden, naar han ei kan faa Erstatning af den skyldige Person. Det vilde være at stille den enkelte Undersaat ligesaa retløs som forsvarsløs ligeoverfor Samfundet, og hertil er der saameget mindre Grund, som den skadegjørende Handling muligens kan være foretagen under et blindt Hensyn til en formeentlig offentlig Interesse eller endog have skaffet Samfundet økonomisk Fordeel. Desuden maa det vel erindres, at Samfundet selv bærer et i vor Tid stedse stigende Ansvar baade for Valget af de Personer, hvem Statsmagten betroes, og for, hvorledes deres Virksomhed ordnes, udøves og controlleres.

Hos os maa den her forsvarede Sætning nu være bleven sikker. Bestaaer den retskrænkende Regjeringshandling i Iværksættelsen af en grundlovstridig Lov, saa har man, som senere skal vises, en Fleerhed af Domme for, at Staten hefter for Erstatningen. Det samme er antaget, hvis Regjeringen paa egen Haand har gjort Indgreb i Individets Retsomraade, see Høiesteretsdomme af 17 Decbr. 1822 og 18 Juni 1840 [1]). At Sætningen gjælder, hvis det er et Regjeringsdepartement, som inden Kredsen af de af Kongen tillagte Forretninger, altsaa i Kraft af overdragen Regjeringsmyndig-

hvilken Afhandling indeholder udførlige Efterretninger om herhenhørende Statspraxis og Litteratur. Afhandlingen er ogsaa udkommen i Separataftryk.

1) Brandt, Repertorium, I, 127; Retst. 1840. Side 505—532.

hed har foranstaltet den lovstridige Handling, er af begge Statsmagter anseet som en selvfølgelig Sag. Som Erstatning for, at det dansk-norske Cancelli i 1809 havde ladet den bekjendte Lægprædikant Hans Nilsen Hauges Bo seqvestrere og sætte under Skifterettens Behandling, befalede Kongen i 1820, at der skulde udbetales ham 2 665 Spd. af Statscassen. Statsrevisionen gjorde Udsættelse ved denne Udgift, fordi den var udbetalt uden Dom, men Storthingets Comitee foreslog, at Udsættelsen skulde «bortfalde», «da det «dog ikke kan negtes, at Forpligtelsen, der udspringer fra «en Regjeringsforanstaltning, maa overgaa paa Staten», hvilken Indstilling blev bifaldt af Odelsthinget[1]. Ligeledes er Sætningen antagen af Domstolene, ikke blot i Tilfælde, hvor Retskrænkelsen har fundet Sted i et reent privatretligt Forhold, hvori Staten er kommet til en Undersaat, nemlig naar et Departement som Bestyrer af Statens Laanemidler urettelig har negtet Approbation paa et Auctionsbud, Høiesteretsdom af 12 Decbr. 1849[2], men ogsaa hvor Retskrænkelsen er foregaaet under Inddrivelse af en Staten tilkommende Skat, altsaa under Hævdelsen af Statens Herredømme over dens Undersaatter, Høiesteretsdom 25 Octbr. 1820[3], der paalagde Statscassen at udrede Erstatning til en Kjøbmand, som efter Finantsdepartementets Forlangende var bleven belagt med personlig Arrest for skyldige Toldafgifter, uagtet han havde tilbudt Sikkerhed i Gods. Ved Loven af 1 Juli 1887, § 466, er det nu bestemt, at Statscassen skal være ansvarlig for Erstatning, ilagt hvilkensomhelst offentlig Tjenestemand for forsømmeligt eller andet utilbørligt Forhold under hans Befatning med en Straffesag. Herunder indgaa saaledes ulovlig Paagribelse og Heftelse samt ulovlig Ransagning. Erstatningsansvaret er betinget af, at Tjenestemanden har handlet saa utilbørligt, at han kan straffes. I saa Fald hæfter Statscassen ikke blot subsidiært, men ved Siden af den ansvarlige

---

[1]) Storth. Forh. 1830, III, 6 7—608 og 654.

[2]) Retst. for 1850, Side 17—30.

[3]) Storth. Forh. 1830, III, 597—600 og 1833, VI, 407.

Tjenestemand, idet Ansvaret efter § 467 kan paalægges ham og Statscassen undereet. Hvis Regjeringen har paalagt en underordnet Embedsmand at udføre en Handling, der senere viser sig at indeholde en saadan Retskrænkelse, f. Ex. hvis den ved Telegram beordrer en Politimester til at paagribe en Tilreisende (jvfr. Lovens § 73), saa vil det let træffe, at Politimesteren er ganske ude af Stand til at afgjøre, hvorvidt Handlingen er lovhjemlet. Han maa i saa Fald ikke destomindre være berettiget og forpligtet til at udføre Befalingen paa Regjeringens Ansvar. Som senere skal blive paaviist, er det kun Rigsretten, som kan idømme Statsraadets Medlemmer Straf eller Erstatning for deres Embedshandlinger. Men dette kan ikke antages at være til Hinder for, at Erstatning hos Statscassen tillægges den Forurettede af hvilkensomhelst Domstol, som efter § 467 faaer at paakjende Spørgsmaalet om den underordnede Tjenestemands Skyld, men frifinder ham, fordi han i Regjeringens Befaling har havt tilstrækkelig Berettigelse til at handle. Følgelig kan der heller ikke gjøres grundet Indvending mod, at den Forurettede anlægger Erstatningssag udelukkende mod Statscassen, f. Ex. naar han allerede er sat paa fri Fod og indseer, at den Polititjenestemand, som har anholdt ham, er ansvarsfri. En Befaling, hvis Iværksættelse ifølge de nævnte Lovsteder forpligter Statscassen til at betale Erstatning, kan komme til at gives ikke blot af Kongen og Regjeringen, men efter den bestaaende Lovgivning ogsaa af Finantsdepartementet nemlig, hvis det i Henhold til Loven af 1 Juli 1887, §§ 212 og 227, jvfr. Toldloven af 20 Septbr. 1845, § 15 paabyder en Beslaglæggelse eller Ransagning, som viser sig at være utilbørlig.

Hvad ovenfor er udviklet om Statens Ansvar for retskrænkende Regjeringshandlinger vedkommende Strafferetspleien, maa ogsaa gjælde, hvis nogen norsk Borger ved saadan Handling er tilføiet anden personlig Krænkelse, f. Ex. om han urettelig er udleveret til fremmed Magt eller ført ud af Riget. Anderledes forholder det sig naturligviis med ærekrænkende Ytringer i Departements- eller Regjerings-

udtalelser. Disse vilde aldrig være Myndighedsudøvelser og maatte derfor, hvis de nogensinde fremkom, altid blive staaende for Vedkommendes personlige Regning og kunne paatales ved de almindelige Domstole.

Capitel 46.

Fastsættelsen af Gager, Pensioner og Appanager.

§ 1. Vi have allerede omtalt, at Grl.s § 75 i, idet den hjemler Storthinget Myndigheden til at revidere midlertidige Gage- og Pensionslister, indeholder en Forudsætning om, at Kongen har Ret til midlertidigen at tilstaa Gager og Pensioner. Bestemmelsen har forsaavidt intet Sidestykke udenfor vort Land. I andre constitutionelle Monarkier kan Regjeringen ikke begynde at udbetale nogen Gage eller Pension, medmindre denne har Hjemmel i Lov eller er bevilget af Nationalrepræsentationen. Grundene til, at vor Forfatning har indrømmet Kongen den omhandlede Ret, ere indlysende. Rigets nyerhvervede Frihed og Selvstændighed paakrævede i 1814 en stor Forandring i Styrelsen. Det var let at forudsee, at mange nye Embeder, efterhaanden som Forholdene udviklede sig, maatte oprettes, og at det kunde medføre skadelige Følger, om Kongen skulde være nødt til at udsætte hermed, indtil Storthinget kom sammen. Naar udtjente Embedsmænd erholdt Afsked, var det under Eneværldet sædvanlig, og endog i Lovgivningen omtalt, at de af Kongen tillagdes Pension. Grundloven har tydelig forudsat, at de havde Krav derpaa, see § 22, og da det efter samme Paragraph er Kongen, som meddeler dem Afsked, maatte han ogsaa have Ret til at tilstaa Pensioner, indtil Storthinget kunde fatte endelig Bestemmelse derom. Ifølge

heraf og med Hjemmel af Grundlovens Udtryksmaade har Kongen altid været anseet berettiget til at bevilge midlertidige Pensioner selv under Storthingets Samvær. Det samme maa da ogsaa gjælde om midlertidige Gager. Retten til at tilstaa saadanne bliver dog i den senere Tid stedse sjeldnere benyttet.

At Gager af Statscassen ei kunne tillægges andre end dem, som staa i Statens Tjeneste, siger sig selv. Derimod kan man ikke negte Kongen Ret til at forunde andre end afskedigede Statstjenere midlertidige Pensioner. I Medhold af en fra Enevældet nedarvet Skik, der havde Støtte i Fundatsen for Postpensionscassen af 19 Juli 1712 og Præmisserne til Forordningen om Enkecassen af 4 Aug. 1788, brugte nemlig Kongen før at tilstaa Embedsmænds Enker og uforsørgede Børn Pensioner af Statscassen. Denne Ret er ikke bortfalden. Kongen har imidlertid paa det nærmeste ophørt at benytte den, efterat Storthinget under Listernes Revision omsider har gjennemført den Grundsætning kun at paalægge Statscassen saadanne Pensioner, naar den afdøde har mistet sit Liv i Statens Tjeneste eller indlagt sig usædvanlige Fortjenester af Fædrelandet.

Kongens Ret til at tilstaa midlertidige Gager og Pensioner kan ikke indskrænkes derved, at Storthinget paa Forhaand bevilger et bestemt Beløb enten til dette Slags Udgifter eller til uforudseede Udgifter overhovedet. Dette erkjendtes af Statsrevisionen, Decisionscomiteen og Odelsthinget i 1830[1]).

§ 2. Naar et ordentligt Storthing er kommet sammen, maa Kongen sætte det istand til at opfylde dets grundlovmæssige Pligt og altsaa forelægge det Lister over de Gager og Pensioner, som henstaa ureviderede. Paa disse Lister optages alle de Gager og Pensioner, som have været tilstaaede indtil den Dag, da Storthinget traadte sammen. Hvis Kongen under Storthingets Samvær tilstaaer nogen midler-

---

[1]) Storth. Forh. 1830, VII, 1048—1049 og 1076.

tidig Gage eller Pension, behøver han derimod ikke strax og uopfordret at forelægge den for dette Storthing. Thi Grundloven indrømmer kun Storthinget Ret til at revidere Gage- og Pensionslister. Dersom det Storthing, som engang har faaet sig forelagt saadanne Lister, senere forlanger Continuationslister, saa opstaaer det Spørgsmaal, hvorvidt Kongen pligter at efterkomme Forlangendet. Ved kgl. Resl. af 7 Juni 1845 besvaredes det benegtende. Senere synes Regjeringen at have antaget den modsatte og rigtigere Mening[1]). Spørgsmaalet er ved Indførelsen af aarlige Storthing blevet omtrent betydningsløst.

§ 3. Efter hvad Grl.s 75 i udtrykkelig siger, har Storthinget under Revisionen af de almindelige Gage- og Pensionslister Ret til «deri at gjøre de Forandringer, «det finder fornødne».

Det kan altsaa, hvor ikke Lov eller bindende Overeenskomst medfører noget andet, nedsætte eller endog ganske udslette enhver deri opført Gage og Pension. Det kan ogsaa beslutte, at dens Beløb skal forhøies.

Saavel Udslettelsen som Forandringen af en midlertidig Gage bliver virksom mod eller til Fordeel for den Embedsmand, som allerede er bleven ansat i Embedet.

§ 4. Om en Embedsmand begjærer Afsked, men alene paa det Vilkaar, at der tilstaaes ham Pension af en bestemt Størrelse, saa kan Kongen selvfølgelig ikke uden Storthingets Samtykke indlade sig herpaa. Har nogen indgaaet Caution for en Embedsmands Oppebørsler eller iøvrigt tilsagt Staten nogen Formuesret under Betingelse af, at der tilstaaes Embedsmanden Pension af en bestemt Størrelse, og Storthinget nedsætter eller udsletter Pensionen, saa bortfalder denne Formuesret, Høiesteretsdom 3 Juni 1836[2]).

§ 5. Der er intet til Hinder for, at Storthinget bestemmer, at dets Beslutninger af heromhandlede Slags skulle træde i Kraft før næste Budgettermin. Saaledes fastsættes

---

[1]) Storth. Forh. 1865, VIII, 558, hvor der findes en Udsigt over denne Tvists Historie.

[2]) Retst. 1836, 446—454.

det nu regelmæssigen, at de skulle gjælde allerede fra 1 April næstefter. Derimod kan Storthinget ikke bestemme, at noget af, hvad Embedsmanden eller Pensionisten allerede har oppebaaret, skal tilbagebetales. Dette vilde være at give Revisionen tilbagevirkende Kraft og følgelig stride mod Grl.s § 97. Det er saaledes unyttigt at revidere Pensioner, som allerede ere bortfaldne, f. Ex. ved Pensionistens Dødsfald. Storthinget i 1833 forsøgte at gjøre den modsatte Mening gjældende, men den blev bestridt af Kongen samt frafaldt af Budgetcomiteen og Storthinget i 1836[1]).

§ 6. I ældre Tid ansaa Regjeringen Storthinget uberettiget til at tilstaa andre Gager og Pensioner end dem, der vare opførte paa de Storthinget forelagte Lister. Derved vilde nemlig Storthinget, sagde den, gjøre noget andet og mere end «at revidere de midlertidige Gage- og Pensions«lister og gjøre de Forandringer deri, det finder fornødne». Storthinget har een Gang, nemlig ved Beslutning af 8 Mai 1833, sluttet sig til denne Mening[2]). Hvorvidt denne Fortolkning af Ordene i § 75 i er rigtig, kan man gjerne lade staa derhen, den er nemlig utilstrækkelig til at begrunde det af Regjeringen antagne Resultat. Der er hverken i Grundloven eller Sagens Natur nogen Føie til at erklære Regjeringen eneberettiget til at oprette Embeder eller fremsætte Forslag om nye Gager eller Pensioner. Herom maa Storthinget kunne fatte Beslutning ogsaa efter Forslag fra dets egne Medlemmer, hvad enten Beslutningen fattes af det samlede Storthing eller i Lovsform. Dette erkjendtes allerede i 1836 af Regjeringen[3]). En anden Sag er det, at en saadan Beslutning tiltrænger Sanction, see næste Capitel.

---

[1]) Storth. Forh. 1833, VI, 355—390; Dep. Tid. 1833, 801—802; Storth. Forh. 1836, IV, 145—147 og 175.

[2]) Storth. Forh. 1830, Juli, Side 296—304, Aug., Side 290 og 353—354; 1833, April, Side 234—236, og Mai, 31—39; 1836—1837, V, 166—169.

[3]) Storth. Forh. 1839, IV, 949, jvfr. Dokumentationen i Rigsretssagen 1883, Defensors Udtog i Realitetsproceduren, andet Hefte, Side 63.

§ 7. Naar en Gage eller Pension ved Storthingets Revision uden nogetsomhelst Forbehold er bleven bestemt, saa er den derved endelig fastsat. Den kan da ikke mere vilkaarligen inddrages eller nedsættes af samme eller noget følgende Storthing. Antog man det modsatte, saa vilde alle Gager og Pensioner ogsaa efter Revisionen vedblive at være midlertidige. Sidstnævnte Ord i Grl.s § 75 i vilde da staa overflødigt og vildledende. At sætte dette Ord ud af Betragtning gaaer saa meget mindre an, som det blev indsat i Paragraphen efter Forhandlinger, der vise, at Rigsforsamlingen vilde have ikke alene Gager, men ogsaa Pensioner reviderede paa saadan Maade, at de derved bleve endelige[1]). Ogsaa i andre Lande tilstaaes der Gager og Pensioner paa den Maade, at Embedsmanden eller Pensionisten erhverver Retskrav paa at beholde dem. Dette gjælder for Englands Vedkommende med Hensyn til de Gager og Pensioner, der ere overførte paa Statsgjældsfondet *(the consolidated Fund)*, hvilket dog nu kun undtagelsesviis er Tilfældet[2]), samt i Sverige om de Gager, der ere opførte paa «Stat».

Den ovenanførte Sætning blev i sin Almindelighed anerkjendt allerede af Storthinget i 1821[3]). Med Hensyn til Gager ytrede vel Protocolcomiteen i 1845 den modsatte Mening. Den paastod, at Revisionens Virkning maatte ophøre, naar Embedet igjen blev ledigt[4]), hvoraf skulde følge, at Gagen, hver Gang dette indtraf, som midlertidig maatte opføres paa den Liste, der forelagdes næste Storthing, og at altsaa enhver ny ansat Embedsmand, selv om han var Dommer, maatte finde sig i, at dette Storthing nedsatte hans Gage. Intet Storthing har imidlertid forsøgt at gjøre denne Mening gjældende, og den er paa utvetydig Maade forkastet

---

[1]) Storth. Efterr. 1814—1821, Side 72.

[2]) Homersham Cox, Institutions of the English Government, Side 190; Tayler, History of the Taxation of England, Appendix, Side XXXII—XLV.

[3]) Storth. Forh. 1821, Marts, Side 85, 87, 88 og 170—172.

[4]) Storth. Forh. 1845, IX, 538—539.

ved Rigsretsdommen af 1845. At den, der er ansat i en Tjeneste, hvis Gage er revideret overensstemmende med Grl.s § 75 i, har Retskrav paa at beholde den uformindsket, gjælder ogsaa om Embeds- og Bestillingsmænd, som mod deres Villie kunne afskediges uden Dom eller opsiges.

Hvad Pensioner angaaer, udtalte Comiteen i 1821, at en grundlovmæssig revideret Pension ikke kunde nedsættes, om endog Pensionisten senere kom i en Formuesstilling, som gjorde ham Statens Understøttelse mindre nødvendig. Og i Henhold hertil fattede Storthinget udtrykkelig Beslutning, saalydende: «Storthinget kan ikke nedsætte de Pensioner, «som ved et foregaaende Storthing have passeret grundlov-«mæssig Revision.» Statsmagterne synes ogsaa senere, naar der har været Spørgsmaal om Inddragelse af reviderede Pensioner, at have lagt afgjørende Vægt paa, hvorvidt disse have været tilstaaede indtil videre, eller under ophævende Betingelser, som virkelig ere indtraadte [1]). Det samme erkjendes med Hensyn til Vartpenge, som ei ere bevilgede, «indtil Storthinget anderledes bestemmer» [2]).

§ 8. Det er Storthingets Pligt at anstille den i Grl.s § 75 i omhandlede Revision.

Hvis Storthinget ganske undlader at træffe Beslutning med Hensyn til nogen forelagt Liste, maa de paa samme opførte Gager eller Pensioner ansees endeligt vedtagne. Denne Sætning synes anerkjendt af Storthinget i 1833 og ligger øiensynlig til Grund for Rigsretsdommen af 1845 [3]).

---

1) Storth. Forh. 1848, VI, 621, og VII, 125, jfr. nærværende Værks Cap. 21 § 2 og Cap. 32 § 5.

2) Tilfølge en af Storthinget i 1880 besluttet Anmodning om at forelægge særskilt Liste over ældre, af Storthinget kun midlertidigen bevilgede Vartpenge og andre betingede eller kun midlertidige Bevilgninger paa Pensionslisten, ledsaget af særskilte Oplysninger om, hvorvidt de betingende Omstændigheder fremdeles ere tilstede og uforandrede, afgives nu saadanne Oplysninger, dog efter vedtagen Skik kun hvert tredie Aar, Storth. Forh. 1880, VI, 79 og 89, hvor Indstillingspost 36 er feilagtig affattet, jvfr. Bind VII, Side 24, og Storth. Tid. 1880, Side 130. Endvidere Storth. Forh. 1881, VI, 401.

3) Storth. Forh. 1833, V, 5—11; Rigsretssagen mod Statsraad Vogt, Side 52—55.

Hvorvidt det ogsaa er Storthingets Pligt at foretage Revisionen med den Virkning, at Gagen eller Pensionen altid bliver endelig bestemt, eller om Storthinget ved Revisionen kan forbeholde sig Myndighed til senere at inddrage eller formindske den, har været Gjenstand for langvarig Tvist mellem Statsmagterne. Storthingene havde lige fra 1821 [1]) ved Revisionen af en og anden Gage kun fastsat den «indtil videre», hvormed Hensigten var, at de vilde forbeholde følgende Storthing en vis Adgang til igjen at inddrage den. Men da Storthinget i 1836 fattede saadan Beslutning med Hensyn til Gagerne for tvende nye Departementsembeder, udtalte Regjeringen Betænkeligheder herved. De følgende Storthing fortsatte imidlertid med at knytte lignende Tillæg til en Deel af de Gager, de regulerede, og efter Indstilling fra Regjeringen negtede Kongen baade i 1839, 1842 og 1845 Sanction paa flere af disse Beslutninger, forsaavidt angik de omhandlede Tillæg. Regjeringen antog nemlig, at Storthinget var forpligtet til at revidere alle Gager paa saadan Maade, at de ikke igjen eensidigen kunde forandres af Storthinget. Det er nødvendigt og i Grundloven forudsat, at Staten har fast organiserede Embeder, hvert med sin bestemte Forretningskreds. Paa saadan Fod kan Kongen ikke holde Embedsværket, medmindre der er tillagt Embederne bestemte Gager, afpassede efter deres Forretningers Omfang og Vigtighed, og som ei af Storthinget vilkaarligen kunne inddrages. Ethvert Embede er, sagde Regjeringen, efter sit Begreb en bestandig Indretning, hvorfor ogsaa dets Gage maa bestemmes uden Indskrænkning i Tid. Denne Opfatning er vistnok ogsaa i Hovedsagen rigtig. Storthinget vilde øiensynligen gaa Grundloven for nær ved at gjøre det til Princip kun at fastsætte Gagerne midlertidigt. Dette erkjendtes endog af Protocolcomiteerne i 1842 og 1845 [2]). Men at Gager og Pensioner ved Revisionen skulle blive endelig fastsatte, kan ingenlunde opstilles som undtagelsesfri Regel. Navnlig har det nok aldrig været betvivlet, at Storthinget ved Revisionen

[1]) Storth. Forh. 1845, II, No. 32, Side 4.
[2]) Storth. Forh. 1845, IX, 529.

af en Pension kan træffe Forbehold om, at den skal bortfalde ved Indtrædelsen af en vis Begivenhed (f. Ex. hvis Pensionistinden gifter sig), eller, saafremt dertil er særlig Føie, ogsaa om, at Pensionen kun tilstaaes indtil videre. Med Hensyn til Embedsgager er det klart, at den angivne Grund, hvorfor de bør bestemmes een Gang for alle, nemlig at Embeder ere bestandige Indretninger, ikke gjælder i alle Tilfælde. Oprettelsen af nye Embeder kan undertiden være foranlediget ved Omstændigheder, der vides eller kunne formodes igjen at ville bortfalde, og det kan da ikke være Pligt for Storthinget at fastsætte Gagen for bestandigt. Hvor saadanne Omstændigheder med Rimelighed kunne siges at være tilstede, anerkjender Kongen siden 1848 Storthinget berettiget til alene at fastsætte Gagen indtil videre[1]).

§ 9. Hvis Storthinget til Fastsættelsen af en Gage knytter dette Tillæg «indtil videre», menes ikke, at ethvert følgende Storthing skal kunne inddrage eller nedsætteGagen[2]). Hvor et Storthing vil forbeholde sine Efterfølgere en saadan Ret, bevilger det kun Gage for Budgetterminen[3]). Hvor det kun tilstaaer Gagen for en bestemt Person, betegnes den gjerne som extraordinær, eller, hvis der er Spørgsmaal om et Gagetillæg, som et personligt Tillæg for ham. Gagen eller Tillægget bortfalder da af sig selv, naar han

---

[1]) Storth. Forh. 1839, IV, 950—954; 1842, IX, 608—611; 1845, IX, 529; Departementstidenden 1842, 636—638, 641—643 og 652; 1846, 81, 97, 113, 129; 1849, 693—704; Storth. Efterretn. 1845, 68—72, og 1838, 447—462.

[2]) Storth. Forh. 1845, VII, 166—169; 1848, VI, Side 505, Post 2 og 5 b samt VIII, 64.

[3]) Det mærkeligste Exempel herpaa er Bevilgningen af et Postexpeditionschefs-Embede paa Storthinget i 1854, Storth. Forh. VII, 340, og IX, 62. I 1857 blev denne Gage inddragen, et Generalpostdirektørembede oprettet, Postexpeditionschefen afskediget og tillagt Vartpenge. Ogsaa senere ere enkelte Gager bevilgede kun for Budgetterminen, saaledes for tvende Politifuldmægtiger i Christiania, Storth. Forh. 1865, V, No. 10, Side 18. Virkningen heraf er vistnok ikke, at Embedsmanden bliver afsættelig, men at Storthinget fra næste Budgettermins Begyndelse kan fratage ham hans Løn.

afgaaer. Hvor ikke Storthingets Mening tydelig sees at have været en anden, maa det følgelig antages, at Tillægget «indtil videre» kun giver kommende Storthing Ret til uden kongelig Sanction at bestemme, at Gagen skal inddrages eller nedsættes, saasnart Embedet bliver ledigt.

§ 10. Man har altid været enig om, at det Slags Godtgjørelse til Statens Tjenestemænd, som bestaaer i fri Bolig, Brug af Jord og deslige, ikke er Gjenstand for Revision efter Grl.s § 75 i. Forskriften sigter kun til Lønninger i Penge, Korn eller andre generisk bestemte Ting.

Saadanne Lønninger kunne være fastsatte enten ved særskilt Bestemmelse for hvert enkelt Embede eller ved fælles Regel for en heel Classe af Embeder. De kunne endvidere være fastsatte enten til en uforanderlig Sum, eller saaledes at Beløbet forandres efter visse Omstændigheder, saasom naar det bestemmes, at Lønnen skal stige med Embedsmandens Tjenesteaar. Paa hvilkensomhelst Maade Lønningerne end ere fastsatte, maa de imidlertid være Gjenstand for Storthingets Revision efter § 75 i. De maa altsaa af Kongen forelægges Storthinget og af dette reguleres ved endelig Bestemmelse.

Dette er efter langvarige Tvistigheder mellem Statsmagterne omsider antaget ogsaa med Hensyn til Toldtjenestemændenes Procenter. For at forklare, hvorvidt og hvorledes de ved Grl.s § 75 i vakte Spørgsmaal i Praxis ere blevne løste, er det nødvendigt at give en kortfattet Udsigt over denne Tvist.

Det har hos os i lang Tid været sædvanligt, at Toldvæsenets Tjenestemænd foruden fast Gage have nydt en vis Andeel af de i deres Embedsdistrict faldende Toldafgifter. I Overeenstemmelse med, hvad der gjaldt før Grundloven, ansaaes disse Procenter oprindeligen ikke som Gager, hvorimod Kongen til enhver Tid omregulerede dem efter Omstændighederne. Retten hertil forbeholdtes Statsmagterne ved en kgl. Rsl. 3 Decbr. 1819. Storthinget i 1821 antog, at ogsaa denne Deel af Toldbetjenternes Løn burde revideres. Det fattede dog ingen Beslutning om, hvor store Procenter der skulde tillægges hver enkelt Classe af Toldbetjente, men

anmodede Regjeringen om at forelægge næste Storthing en Beregning herover til Revision.

Dette skeede, men baade Storthinget i 1824 og de følgende til og med 1833 vedtog stiltiende de af Regjeringen bestemte Procenter. Først i 1836 begyndte Storthinget at gjennemgaa og efter Omstændighederne at forandre Procentbestemmelserne for hvert enkelt Embede.

Derimod fastsatte Storthinget i 1821, at naar Procenterne og den faste Gage tilsammen oversteg et vist Beløb (f. Ex. for en Toldinspectør 1,600 Spd.), skulde der af de overskydende Toldintrader kun tilkomme Embedsmanden Halvdelen af de oprindelige Procenter. Dette var det saakaldte første Maximum. Storthinget besluttede imidlertid, at den herom trufne Bestemmelse kun skulde gjælde for Budgetterminen. Lignende Beslutninger fattedes af alle følgende Storthing ligetil 1836, og sanctioneredes af Kongen. Sidstnævnte Storthing gjentog atter Beslutningen, men med det Tillæg, at naar Toldbetjentens Indtægt oversteg et vist Beløb, der var høiere end det første Maximum, f. Ex. hvis den for en Toldinspektør oversteg 2000 Spd., skulde der af de overskydende Intrader (med Undtagelse af Trælasttolden) kun tillægges dem en Fjerdedeel af de oprindelige Procenter. Dette var det saakaldte andet Maximum. Ogsaa dette besluttedes at skulle gjælde alene for Budgetterminen, hvilken Beslutning af Kongen blev sanctioneret.

Sagen stod altsaa saaledes, at Toldbetjenternes Procenter vare fastsatte ved en dobbelt Række af Bestemmelser. Den ene opstillede Procenternes Grundstørrelse, den anden foreskrev en almindelig Nedsættelse af disse Procenter, forsaavidt Lønningerne overskrede sine saakaldte Maxima.

Den første Række af Bestemmelser var stiltiende vedtagen eller udtrykkelig istandbragt af Storthingene, uden at disse havde forbeholdt sig Ret til at omgjøre dem. Rigsretten i 1845 antog, at Toldprocenterne ligesom andre Lønninger maatte være Gjenstand for Revision efter § 75 i, og at de ved en Revision, som ikke ledsagedes af noget For-

behold, bleve endelig bestemte [1]). Støttende sig herpaa, afgjorde Rigsretten ved sin Dom, at de engang reviderede Bestemmelser om Procenternes Grundstørrelse ikke vilkaarligen kunde forandres af følgende Storthing.

Maximumsbestemmelsernes Varighed var derimod, som sagt, indskrænket til Budgetterminen. At den i 1821 fattede Beslutning om det saakaldte første Maximum paa Grund af Rsl. 3 Decbr. 1819 var bindende for de dengang ansatte Embedsmænd, blev afgjort ved Høiesteretsdom 28 Octbr. 1834 [2]). At den i 1836 fattede Bestemmelse om det andet Maximum ligeledes var bindende for de før dette Aar ansatte, blev antaget ved Høiesteretsdom af 23 Octbr. 1858 paa Grund af, at Bestemmelserne om det første Maximum ved de af Kongen sanctionerede Storthingsbeslutninger kun vare fastsatte for en enkelt Budgettermin ad Gangen [3]).

Ved disse tvende Domme er det altsaa afgjort, at begge Statsmagter kunne komme overeens om, at en Gage ikke skal reguleres som endelig, men kun bestemmes for Budgetterminen, og at følgelig den, der modtager et Embede, hvis

---

[1]) En udførlig Fremstilling af Beslutningerne om Procenterne og deres Betydning findes i Rigsretssagen mod Statsraad Vogt 1845, Christiania 1846, Side 46—60. Jvfr. Storth. Forh. 1876, II, S. No. 17, Side 19—25. Sagen, til hvilken der nedenfor oftere vil blive henviist, var i Korthed følgende. De i Procenter af Toldindtægterne bestemte Gager for Toldinspectørerne i Drammen og Stavanger vare endelig regulerede af Storthinget. Da disse Embeder bleve ledige, fandt Kongen Gagerne for høie og bestemte, at de skulde nedsættes, hvorhos han strax besatte Embederne. De nedsatte Gager opførtes paa den for næste Storthing i 1842 fremlagte Liste over midlertidige Gager. Storthinget nedsatte dem yderligere end af Kongen bestemt, men dets Beslutninger herom negtedes Sanction. Dette skeede efter Foredrag fra ovennævnte Statsraad, som i den Anledning blev sat under Tiltale, men, forsaavidt denne Anklagepost betræffer, ganske frifunden.

[2]) Brandts Repertorium, I, 193—197.

[3]) Retstidenden 1858, 754—768, som indeholder en Udvikling af Maximumsbestemmelsernes Historie.

Gage er saaledes reguleret, maa finde sig i, at et følgende Storthing nedsætter den.

Derimod var der Tvist om, hvorvidt Storthinget paa egen Haand kunde nedsætte de for Toldtjenestemænd, ansatte før 1849, bestemte Maxima, eller om Kongens Sanction var fornøden til saadanne Beslutninger [1]).

At der om en og samme Gage skulde gjælde tvende Bestemmelser, af hvilke den ene hvilede paa en Forudsætning om, at Gagen burde være uforanderlig, medens den anden forbeholdt Storthinget Adgang til under en vis Form at nedsætte Gagen, saalangt det fandt forgodt, var urimeligt og næsten selvmodsigende. For at rette herpaa vilde Storthinget i 1845 indføre som Regel, at Procenternes Grundstørrelse kun skulde fastsættes midlertidigt. Kongen negtede at sanctionere denne Beslutning. Han foreslog derimod omvendt at give Maximumsbestemmelser ikke blot for Bud getterminen, men uden Indskrænkning i Tid. Dette Forslag blev vel forkastet af Storthinget i 1848, men bifaldt af Storthinget i 1851. Lønningsregulativet af 13 Octbr. 1851 og dets Tillæg af 4 Juni 1866 bestemte alle senere ansatte Tjenestemænds Procenter og faste Gager paa en for Storthingene lige bindende Maade [2]).

---

[1]) Storth. Forh. 1851, II, No. 4, Side 6—68 og VII, 488—496. Odelsthinget frafaldt Ansvar, men forbeholdt ved udtrykkelig Beslutning Storthingets grundlovmæssige Ret til at bevilge en Gage som midlertidig. Sth. Forh. 1854, VIII, 412, og IX, 151. Regjeringen fastholdt derimod den Anskuelse, at Sanction i det her foreliggende Tilfælde var nødvendig, og heri gav Storthinget tilsidst i Gjerningen efter, men paa en Maade, som ikke indeholdt nogen Opgivelse af dets paastaaede Ret, see Storth. Forh. IX, 44 og XI, 27, samt Rsl. 13 Decbr. 1862 i Departementstidenden for 1863, Side 59—61, og Protocolcomiteens Indst. i Storth. Forh. 1865, IX, Side 12, anden Spalte.

[2]) Dep. Tid. 1845, Side 734; Storth. Forh. 1848, III, No. 37, VI, 247, VIII, 52; 1851, III, No. 31, VII, No. 60, IX, Side 68; Storth. Efterr. 1851, Side 555—559. Det maa vel bemærkes, at Regulativet af 1851 ikke blev gjort anvendeligt paa de før ansatte Toldtjenestemænd.

§ 11. Naar Storthinget enten ved den i Grl.s § 75 i paabudne Revision eller ifølge særskilt Forslag tillægger et Embede fast Gage, pleier man at sige, at Storthinget bevilger den. Dette Udtryk er ikke Grundlovens og heller ikke nøiagtigt. Beslutningen indeholder tvende Ting:

For det første en Bevilgning af Summen indtil Budgetterminens Udløb. For længere Tid udøver i saadant Tilfælde Storthinget ikke sin bevilgende Myndighed. De Midler, som fordres til at udbetale Gagen efter dette Tiespunct, tilveiebringes nemlig af de følgende Storthing.

For det andet indeholder Beslutningen en Bestemmelse om, at Gagen skal udredes med det fastsatte Beløb, saalænge indtil Beslutningen paa grundlovmæssig Maade bliver forandret eller ophævet. Den Myndighed, Storthinget herved udøver, er noget andet end den bevilgende. I sit Væsen er den egentlig Lovgivning. I Kraft af den Valgfrihed, vor Nationalrepræsentation har, kan den vistnok fatte dette Slags Beslutninger i det samlede Storthing, hvilken Fremgangsmaade altid er bleven brugt. Men i Sagens Natur er der intet til Hinder for, at disse Beslutninger kunne fattes i Lovs Form[1]. Tvertimod er det et constitutionelt Særsyn, at Lønningsregulativer for hele Classer af Tjenestemænd, saasom det før omtalte for Toldvæsenet af 13 Octbr. 1851, for Universitetet og de høiere Skoler af 4 Juni 1866, for de civile Embeder af 8 Juni 1872 og det ved Circ. af 26 Juni 1873 bekjendtgjorte Lønningsregulativ for Landetatens Officierer og civilmilitære Embedsmænd ikke ere givne som Love.

Heller ikke gaaer det an at negte Lovgivningen Ret til at give Bestemmelser, der binde Storthinget under Udøvelsen af dets Myndighed til at revidere Gager. Det har saaledes aldrig været betvivlet, at Lovgivningen kan paabyde Oprettelsen af Embeder eller Bestillinger med den Virkning, at Storthinget maa bevilge Gager for dem. Ligeledes er det antaget, at Lovgivningen kan fastsætte den Godtgjørelse,

---

[1]) Dette antoges ogsaa af Protocolcomiteen i 1851, see Storth. Forh. for d. A., Bind VIII, BB, Side 88—89.

der maatte tilkomme nogen Embedsmand for Afsavn af Embedsgaard, see Lovene af 25 Aug. 1848 § 4 og 5 Juni 1869, uagtet denne Godtgjørelse, om den ikke var lovbestemt, maatte være Gjenstand for Storthingets Revisionsmyndighed.

§ 12. Storthingene i 1833 og 1836 anmodede Regjeringen om at tage under Overveielse, hvorvidt et Pensionsregulativ burde udarbeides og forelægges Storthinget enten som Lovforslag eller paa anden grundlovmæssig Maade. En Anmodning i samme Retning fremkom fra Storthinget i 1851. Hvergang Kongen tilfølge af disse Anmodninger har fremsat Forslag til et almindeligt Pensionsregulativ, er det dog blevet henlagt af Odelsthinget [1]). Dettes Fleertal har nemlig stadigen anseet det uforeneligt med Grundloven at opstille et saadant Pensionsregulativ, der, saalænge det stod uophævet, vilde betage Storthinget den Ret, det efter § 75 i har til at foretage hvilkensomhelst Forandring, det finder forgodt, i ureviderede Pensioner. Denne Mening er imidlertid urigtig. Grundloven forbeholder vistnok ethvert Storthing Ret til at revidere de Pensioner, Kongen midlertidigen har tillagt nogen, og denne Myndighed kan ikke betages det. Men Grundloven siger ligesaalidt om Pensioner som om Gager, at de altid skulle bestemmes paa denne Maade. Kan det ved almindeligt Gageregulativ bestemmes om hele Classer af Tjenestemænd, at deres Lønninger efter visse Aars Tjenestetid skulle forøges med visse Brøkdele, saa vilde det være inconseqvent og urimeligt, om Grundloven skulde forbyde ved almindelige Bestemmelser i et Pensionsregulativ at tillægge de samme Tjenestemænd Pensioner af forudbestemt Størrelse, afpasset efter den Gage og Tjenestetid, de havde opnaaet, naar de paa Grund af Alderdom eller Sygelighed maatte tage Afsked. Man har ogsaa Exempel paa et saadant Pensions-

---

[1]) Storth. Forh. 1833, Mai, Side 49—50; 1836, Juni, Side 47, 141 og 167; 1839, Juli, No. 2, Side 67—108; 1842, Sept., 922—927; 1845, II. No. 20, VIII, 384—386; 1851, IX, 34; 1857, V, No. 35, IX, 467, X, 161; 1871, III, No. 7; 1872, III, No. 13; 1874, VII, 73.

regulativ, nemlig det af 22 Juli 1857 for Betjente og Arbeidere ved Kongsberg Sølvværk, istandbragt ved almindelig Storthingsbeslutning. Disse Pensioner vare før Gjenstand for Revision efter Grl.s § 75 i, men tillægges nu de afskedigede Betjente og Arbeidere af Sølvværkets Direction med de i Reglementets § 1 fastsatte Beløb, uden at blive Gjenstand for saadan Revision. Først hvis Kongen tilstaaer nogen, som ikke dertil er berettiget, Pension af Sølvværkets Casse, eller paa Grund af særegne Omstændigheder tilstaaer ham høiere Pension, end Regulativet medfører, bliver Pensionen eller Pensionstillægget Gjenstand for grundlovmæssig Revision, see Regulativets § 2. At de heromhandlede Betjente og Arbeidere erlægge Bidrag til Sølvværkets Casse, kan ikke komme i Betragtning. Thi disse Bidrag, de saakaldte Bøssepenge, ydes ikke som Godtgjørelse for den selve Indskyderne tilkommende Pensionsret, men kun som Bidrag til den Udgift, Sølvværket har ved at pensionere deres Enker, see Regulativets § 4[1]).

Den her udviklede Mening kunde synes at være forkastet ved Høiesteretsdom af 30 Oct. 1861. Antager man nemlig, at der nu enten ved Lov eller ved almindelig Storthingsbeslutning kan gives Pensionsregulativer, som forbinde efterfølgende Storthing til at bevilge Pensioner af forudbestemt Størrelse, saa følger deraf, at de Pensionsregulativer, der bestod, da Grundloven blev given, ikke ophævedes ved

---

1) Dette er udtrykkelig sagt i Comiteindstillingen, Storth. Forh. 1857, VIII, Side 318. De Pensioner, som tilkomme Statens Bestillingsmænd efter Loven af 31 Mai 1873, høre derimod ikke hid; thi de udredes af en Casse, som paaregnes at erholde tilstrækkelig Indtægt gjennem de Pensionsberettigedes Indskud. Om de senere kongelige Propositioner, der tilsigtede at udvide denne Evne til Pensionering af Embedsmænd, see Storth. Forh. 1888, VI, Indst. O. No. V. En Minoritet i Gagecomiteen fandt ogsaa denne Gang, at en saadan Lov var stridende mod Grundloven, forsaavidt den tilsagde nogen Embedsmand Retskrav paa større Pension, end han ved sine Indskud har optjent. Denne Anskuelse seirede i Lagthinget 1888, hvoraf Følgen var, at den kongelige Proposition ogsaa den Gang strandede. Jfr. Lagth. Tid. 1888, navnlig Side 162—163.

den. For Infanteriets Officerer fandtes der et Pensionsregulativ af 14 Janr. 1791, jvfr. Fr. 29 Febr. 1764, Rs. 24 Decbr. 1790, 8 Juni 1803 og 21 Decbr. 1810, der paastodes at tilsige Officererne Pensioner lige med Halvdelen af deres Løn. Ved den nævnte Høiesteretsdom blev det imidlertid afgjort, at Storthinget havde Ret til at negte Infanteriofficierer Pension. Grunden dertil var imidlertid ikke, at Høiesteret ansaa Pensionsregulativer, der gav Tjenestemænd Retskrav paa Pensioner af bestemt Størrelse, uforenelige med Grundloven, men at Regulativet af 1791 antoges aldrig at have havt til Hensigt at indrømme Officererne saadant Retskrav. Pension skulde kun tilstaaes dem, som ved Afskeden fandtes «qvalificerede» dertil. Og Skjønnet herom maatte nu tilkomme Storthinget[1]).

§ 13. Efter nu at have omhandlet den Myndighed, Grundlovens § 75 i tillægger Storthinget, skulle vi undersøge, hvorledes de Beslutninger, det i Kraft heraf har fattet, og som enten ere sanctionerede eller gyldige uden Sanction, igjen kunne forandres.

Har Storthinget ganske negtet en foreslaaet eller midlertidig bevilget Gage eller Pension, saa er Sagen dermed endelig afgjort, og Kongen kan da ikke igjen midlertidigen bevilge Gagen eller Pensionen. Ligesaalidt kan han, naar nogen Udgift af dette Slags er bleven endelig reguleret, midlertidigen forhøie den. Saadant er vistnok undertiden skeet, men Protocolcomiteen og Odelsthinget have da gjerne gjort Indsigelser derimod[2]). Regjeringen erkjender nu ogsaa, at Kongen hertil er uberettiget, selv om de Omstændigheder, som maa være komne i Betragtning ved Gagens Fastsættelse, have forandret sig i betydelig Grad til Embedsmandens Skade. Saaledes har Regjeringen siden 1856 altid anseet det nødvendigt at indhente Storthingets Samtykke til at give

[1]) Retstd. 1862, Side 17—22, hvis Gjengivelse af Høiesterets Grunde ikke stemmer nøiagtig overeens med Voteringsprotocollerne.

[2]) Storth. Forh. 1824, Juli, Side 1290—1312; 1827, Juli, Side 749—759; 1833, III, 465, 471 og 522, samt VII, 87—103; 1837, V, 159—166; 1839, II, 340, og IV, 939—940; 1845, IX, 508—509.

Statens Tjenestemænd Dyrtidstillæg. I 1850 gav vel Kongen de militære Underbefalingsmænd midlertidige Lønstillæg paa Grund af Dyrtiden, men han ansaa sig pligtig til at fremsætte Forslag for Storthinget om, at de udbetalte Beløb maatte passere til endelig Udgift for Statscassen, hvilket indeholder en Erkjendelse af, at de ikke kunde have været tilstaaede i Medhold af Grl.s § 75 i [1]). Det samme maa antages, hvis Tjenestemandens Forretninger stige ved Forholdenes Udvikling. Da Kongen af saadan Grund gav Stempletpapircontrolløren et midlertidigt Tillæg, udspandt der sig heraf en langvarig Strid mellem Statsmagterne [2]). Hvis derimod nye Forretninger paalægges et Embede, er der mere for at ansee Kongen berettiget til at tilstaa det Gagetillæg, hvilket da selvfølgelig er midlertidigt, og altsaa maa komme under Storthingets Revision. Er det ved kongelig Resolution, Embedets Forretninger ere forøgede, negter Odelsthinget dog Kongen Ret til at tilstaa midlertidige Gagetillæg, medmindre de nye Forretninger er af den Natur, at Embedsmanden kan undslaa sig for at overtage dem; thi det forstaaer da sig selv, at Kongen maa have en saadan Ret [3]).

§ 14. Forandre Omstændighederne sig saaledes, at den regulerede Gage bliver større end fornødent, saa kan ikke Kongen paa egen Haand med endelig Virkning nedsætte den. En Beslutning, hvorved en Gage er endelig reguleret, er nemlig noget mere end en blot Bemyndigelse for Kongen til at udbetale Gagen med det fastsatte Beløb.

Derimod kan Kongen selvfølgelig foreslaa en Nedsættelse af Gagen, og er Embedet ledigt, kan han strax midlertidigen foretage Nedsættelsen. Den saaledes midlertidigen omregulerede Gage maa da forelægges Storthinget til Revision.

Da den i saa Fald ifølge Praxis opføres paa Listen over de midlertidige Gager, ansaa Storthinget i 1842 sig, som nys

---

[1]) Storth. Forh. 1857, III, No. 41.

[2]) Storth. Forh. 1848, I, No. 6, og VI, 747.

[3]) Storth. Forh. 1833, VII, 100, jvfr. 1845, VIII, 364 og 391.

sagt, ifølge Grl.s § 75 i berettiget til at nedsætte den til et lavere Beløb end af Kongen foreslaaet, og det selv om Embedet allerede var besat. Denne Mening, der vilde lede til, at Storthinget ogsaa kunde inddrage hele Gagen, blev forkastet af Rigsretten i 1845. Er Embedet besat paa den Tid, da Storthinget beslutter Nedsættelsen, kan Beslutningen ikke engang ved kongelig Sanction faa Virkning mod den da ansatte Embedsmand. Er Embedet ubesat, naar Storthinget fatter sin Beslutning, saa maa det vistnok kunne nedsætte Gagen yderligere end af Kongen foreslaaet, men dets Beslutning tiltrænger da, som senere skal vises, kongelig Sanction. Negtes denne, maa det antages, at Gagen er nedsat til det af Kongen foreslaaede Beløb. Naar Storthinget ved Plenarbeslutning har ansat Gagen til en lavere Sum end af Kongen foreslaaet, saa har det tillige *in subsidium* bifaldt hans Forslag [1]). Dette gjælder kun under Forudsætning af, at Gagen ikke er reguleret ved Lov.

Forkaster Storthinget Kongens Forslag om Nedsættelse af Gagen, saa tiltrænger denne Beslutning ingen Sanction. Gagen beholder da samme Størrelse, som den havde, førend Kongen midlertidigen nedsatte den.

§ 15. Finder Storthinget, at en endelig reguleret Gage ikke længer tiltrænges eller er bleven for stor, saa opstaaer det Spørgsmaal, om det uden Forslag fra Kongen kan bestemme, at Gagen, naar Embedet bliver ledigt, skal inddrages eller nedsættes. Grundlovens § 75 i, som kun handler om Revision af midlertidige Gager og Pensioner, indeholder efter sine Ord ingen Hjemmel for Storthinget til at fatte saadanne Beslutninger. Paa Grund heraf antog Kongen i ældre Tider, at det var uberettiget dertil [2]), og endog Storthinget selv synes af og til at have været i Tvivl i saa Henseende [3]). En saadan Tvivl kunde aldrig være

---

1) Herom har der dog været Meningsforskjel i Regjeringen, Dep. Tid. 1842, Side 645—646.

2) Storth. Forh. 1827, Juli, No. 2, Side 744—746.

3) Storth. Forh. 1827, Juni, Side 169—170 og 181, Juli, No. 1, Side 544; 1830, V, 251, jvfr. 1824, Mai, Side 375—379 og 408—425, som

opkommen, hvis man havde erindret, at Gager kunne reguleres ved Lov. I Tilfælde, hvor denne Fremgangsmaade var bleven brugt, vilde det være klart, at det efter Forslag fra hvilketsomhelst Odelsthingsmedlem kunde fattes Lovbeslutning om, at en ved ældre Lov endelig bestemt Gage skulde inddrages eller nedsættes, første Gang Embedet blev ledigt. Men den Omstændighed, at Gagerne ere regulerede ved almindelig Storthingsbeslutning, ikke ved Lov, kan umulig betage Storthinget dets Initiativ til at faa dem forandrede. At Storthinget ogsaa i dette Tilfælde kan fatte Lovbeslutning om Inddragning eller Nedsættelse, flyder af, hvad ovenfor i Capitel 30 er udviklet. Men da Sagen er af reent finantsiel Natur, maa Beslutningen ligeledes kunne tages i det samlede Storthing. Dette har siden 1842 ogsaa været erkjendt af Regjeringen [1]. Spørgsmaalet dreier sig nu alene om, hvorvidt Beslutningen tiltrænger kongelig Sanction eller ei, hvorom nærmere i næste Capitel.

§ 16. Efter Grl.s § 75 e tilkommer det Storthinget «at «bestemme, hvormeget aarlig skal udbetales Kon«gen til hans Hofstat, og at fastsætte den konge«lige Familles Appanage, som dog ikke maa bestaa «i faste Eiendomme.»

Heri ligger, at Kongen skal have Appanage, jfr. Grl. af 17 Mai 1814, § 24, dog saaledes, at det er Storthinget overladt at bestemme dens Størrelse.

I Grundloven af 17 Mai 1814, § 6, hed det: «Den ud«valgte Konges i lovligt Ægteskab avlede mandlige Livs«arvinger ere arveberettigede i den Orden, forrige Paragraph «foreskriver, saa at Riget stedse bliver udeelt hos Een; «hvorimod de øvrige Prindser, til hvilke Kronen ved Arv «kan komme, bør nøies med den dem af Storthinget tilstaaede «Appanage, indtil Arveordenen kommer til dem.» Denne

---

vise, at Storthinget i 1880 ikke vilde stryge Gagen for Generalprocurørembedet, uagtet dette var ubesat og Storthinget i en Adresse havde anmodet Kongen om at ophæve det.

[1]) Storth. Forh. 1842, IX, 464—465, og 1845, IX, 525.

Paragraph maatte vistnok forstaaes saaledes, at den gav enhver Prinds af det kongelige Huus Retskrav paa Appanage. Den blev imidlertid udeladt af vor nuværende Grundlov, og det har altid været antaget, at de kongelige Prindsers Krav paa Appanage først indtræder, naar de kommer til Skjels Aar og Alder. Efter 1886 er der ikke forlangt Appanager til andre Prindser end Kronprindsen [1]).

Fastsættes Appanagen ved Lov, hvilken Fremgangsmaades Grundlovmæssighed ei kan bestrides, saa gjælder naturligvis Loven, hvis den selv ikke anderledes bestemmer, indtil den igjen ved ny Lov bliver ophævet. Men hvad enten denne Fremgangsmaade følges, eller Appanagerne, som hidtil altid er skeet, fastsættes ved almindelig Storthingsbeslutning, kan Storthinget ikke ansees berettiget til blot at bestemme dem for Budgetterminen. Dette flyder af Sagens Natur og Analogien at Grl.s § 75 i. Nærmest ligger da den Mening, at Reguleringen af Appanager maa have samme Varighed som Reguleringen af faste Gager. Storthinget i 1815 bestemte virkelig ogsaa Kongens Appanage uden Indskrænkning i Tid. Storthinget i 1818 antog derimod, at denne Beslutning kun var gyldig for Carl den Trettendes Regjeringstid, og medens Appanagen i 1815 var bestemt til 64 000 Spd. i Sølv, opførtes den efter Thronskiftet i 1818 med samme Beløb i Sedler, hvilket viste sig at være en betydelig, skjønt neppe tilsigtet Nedsættelse. Kongen gjorde ingen Indvending herimod. Spørgsmaalet om en saadan Nedsættelse grundlovmæssig kunde finde Sted, var under Overveielse paa Storthinget i 1824. Vedkommende Comitee besvarede det bekræftende (jvfr. det Adler-Falsenske Udkast §§ 111 og 121), men antog tillige, at Beløbet igjen burde opføres i Sølv, hvilket skeede. Ved Thronskiftet i 1844 synes Kongen at have anseet ny Regulering af Appanagen nødvendig. Den samme Forudsætning maa snarest siges at være

---

[1]) Storth. Forh. 1827, Juni, Side 306—309, Juli, No. 1, Side 137—146 og 546—549; 1886, II, S. No. 44 og VII, Side 45.

kommen tilsyne ved Thronskiftet i 1859 [1]). Spørgsmaalet om, hvorvidt Storthinget paa egen Haand kan nedsætte Kongens engang bestemte Appanage, var i 1888 paanyt Gjenstand for Drøftelse og besvaredes af Regjeringen benægtende [2]).

Capitel 47.

Sanction af almindelige Storthingsbeslutninger.

§ 1. Hvorvidt kongelig Sanction er nødvendig ikke blot til Love, men ogsaa til andre Storthingsbeslutninger, samt hvorledes dette Spørgsmaal i dets forskjellige Anvendelser er opfattet i vor constitutionelle Praxis [3]), har ikke kunnet gjøres til Gjenstand for udtømmende Behandling, førend efterat Storthingets finantsielle Myndighed er bleven fremstillet. Thi vistnok angaaer hiint Spørgsmaal ogsaa andre Beslutninger end saadanne, hvorved Storthinget udøver nysnævnte Myndighed, men det er dog fornemmelig med Hensyn til disse, Sagen har været Gjenstand for Tvivl.

---

1) Storth. Forh. 1815, Aug., Side 348—353; 1818, Juli, Side 141; 1821, Marts, Side 80; 1824, Juli, Side 276—282; 1845, III, 444, og VII, 208; 1859—1860, I, S. No. 3, Side 402, og VII, 42—43.

2) Storth. Forh. 1889, I, Hovedindstillingen, Post I, Side 13—14.

3) Dette Emne er omhandlet i Betænkning fra det juridiske Facultet, Storth. Forh. 1881, S. No. 20, Side 51 og 81—95; i en i Justitsdepartementet udarbeidet Oversigt over den constitutionelle Praxis med Hensyn til Sanction af Storthingets Gage- og Pensions- samt Bevilgningsbeslutninger, trykt som Manuscript, Christiania 1881; i en Afhandling af F. Stang i Retstidenden for 1883, Side 257—286, samt i Rigsretstidenden for 1883—1884, II, 98—116, 185—199, 562—649, 1091—2051, III, 30—45 og 537—560.

Som Hovedargument for den Paastand, at almindelige Storthingsbeslutninger skulle være gyldige uden kongelig Sanction, paaberaabes altid, at Grundloven, hvor den omtaler nogen Storthinget tilkommende Myndighed, der ei nødvendig maa udøves gjennem Lovbeslutninger, udtrykker sig, som om denne skulde være Storthinget udelukkende forbeholdt. I § 18 heder det saaledes: «de Skatter og Afgifter, som Stor«thinget paalægger,» i § 19: «Kongen vaager over, at «Statens Eiendomme og Regalier bestyres paa den af Stor«thinget bestemte og for Almeenvellet nyttigste Maade»; § 75 indledes med de Udtryk: «Det tilkommer Stor«thinget», og derefter nævnes da blandt andet at paalægge Skatter, bevilge de til Statens Udgifter fornødne Pengesummer og revidere midlertidige Gage og Pensionslister og deri gjøre de Forandringer, det finder fornødne. Efterat § 112 har foreskrevet, at Forslag til Forandringer i Grundloven skulle fremsættes paa første ordentlige Storthing efter nyt Valg, siger den: Men det tilkommer først et af de ordentlige Storthing efter næste Valg at bestemme, om den foreslaaede Forandring bør finde Sted eller ei. Disse Udtryk svare til dem, der ere brugte i Forskrifter, hvorved Grundloven tillægger Storthinget Rettigheder, hvilke det efter alles Erkjendelse udøver ganske uafhængigt af Kongen, saasom §§ 22, 55, 59, 63, 64 og 75 f, g, h og k.

Heri ligger dog intet Beviis for Paastanden. Det vilde have været en baade usædvanlig og uheldig Affattelsesmaade, om Grundloven i hver enkelt Paragraph, hvori den tillagde Storthinget Ret til at fatte Beslutning om et vist Slags Anliggender, tillige havde afgjort, hvorvidt kongelig Sanction skulde være nødvendig eller ei. De ovenfor nævnte Grundlovsparagrapher have heller ikke havt til Hensigt at indlade sig herpaa. Det har derimod været Grundlovsforfatternes Plan paa andet Sted at give fælles Forskrift om Sanctionen, hvilket er tænkt opnaaet ved Reglerne i §§ 77—80 og 82. Rigtigheden heraf bliver indlysende, naar det bemærkes, at §§ 17 og 75 a, der bestemme eller omtale, hvem den lov-

givende Magt tilkommer, tillægger Storthinget samme, uden i disse Paragrapher at tilkjendegive, at dets Beslutninger dog altid skulle forelægges Kongen til Sanction.

§ 2. I den Række af Paragrapher, i hvilke Grundloven har villet afgjøre Spørgsmaalet om Sanctionens Nødvendighed, finde vi:

først udtrykkelige Bestemmelser i §§ 77 til 79, at Lovbeslutninger skulle forelægges Kongen til Sanction, men hans Veto kun have suspensiv Virkning,

dernæst i § 80 den Forskrift, at Kongen, naar han hæver Storthinget, skal «meddele sin Resolution paa de ikke «allerede forinden afgjorte Beslutninger ved enten «at stadfæste eller forkaste dem», samt at «alle de, «som han ikke udtrykkelig antager, ansees som af «ham forkastede;»

endelig i § 82 en Bestemmelse saalydende:

«Kongens Sanction udfordres ikke til de Stor«thingets Beslutninger, hvorved:

«a) det erklærer sig samlet som Storthing efter «Constitutionen;

«b) det bestemmer sit indvortes Politi;

«c) det antager eller forkaster de tilstedevæ«rende Medlemmers Fuldmagter;

d) det stadfæster eller forkaster Kjendelser om «Valgstridigheder;

«e) det naturaliserer Fremmede,

«f) og endelig til den Beslutning, hvorved «Odelsthinget sætter Statsraader eller Andre «under Tiltale.»

For at frakjende Kongen Sanctionsretten til andre Storthingsbeslutninger end Love maatte man paavise, hvorledes §§ 80 og 82 kunne være antagne under anden Forudsætning, end at saadan Ret tilkommer ham.

§ 3. Om § 80 paastaaes det da, at den alene sigter til Lovbeslutninger. Denne Fortolkning giver ubestridelig Paragraphen mindre Spillerum, end dens Ord medføre, og er aldeles vilkaarlig.

Paragraphen begynder med en Forskrift, som ikke særligen vedkommer Love, men det hele Forhold mellem Konge og Storthing. Den tillægger ham nemlig Ret til at hæve Storthinget, naar dette har været samlet i den grundlovbestemte Tid. En Udtalelse af, at Kongen har almindelig Sanctionsret til Storthingets Beslutninger, men at Sanctionen maa meddeles, inden han slutter dets Forhandlinger, finder naturligen sin Plads i Forbindelse med hiin Forskrift. Begge tilsammentagne kommer da til at danne en af Grundlovens Hovedbestemmelser om dette Forhold. Særlig Opmærksomhed fortjener her den Orden, hvori de Bestemmelser, som nu findes i §§ 79—82, fandtes i Constitutionscomiteens Udkast og antoges af Rigsforsamlingen. Den Betydning, de her havde, kan ikke være forandret derved, at deres Orden forandredes af Redactionscomiteen. Den oprindelige Orden var a) § 79, b) § 82, c) § 80, d) § 81. I sin oprindelige Skikkelse sagde altsaa Grundloven, først at en to Gange gjentagen Lovbeslutning ikke tiltrængte Sanction, dernæst at visse andre Beslutninger, af hvilke i alt Fald de fleste ikke kunde fattes i Lovsform, ei heller tiltrængte Sanction, og derpaa, at Kongen samtidig med, at han hæver Storthinget, skal meddele sin Resolution paa de ikke allerede forinden afgjorte Beslutninger ved enten at antage eller forkaste dem. Naar det saa tilføies, at alle de Beslutninger, som ikke udtrykkelig antages, ansees som af ham forkastede, maa Grundloven nødvendigviis have meent, at Sanction udfordres ogsaa til andre Beslutninger end Love, nemlig til dem, der ikke gaa ind under § 82.

Det er imidlertid paastaaet, at Kongen har fraskrevet sig Adgang til at paaberaabe § 80 som Hjemmel for Sanctionsretten. Det er nemlig kun Beslutninger til Lov- og Grundlovsforandringer, han paaseer foredragne saa betimeligt, at han kan afgive sin Resolution om deres Antagelse eller Forkastelse inden den i § 80 bestemte Frist. Kongen og Regjeringen have altsaa antaget, at Spørgsmaalet om Sanction af andre Storthingsbeslutninger kan udsættes længere. Ved denne Fremgangsmaade har imidlertid Kongen ingenlunde havt til Hensigt at fraskrive sig sin Ret til at forkaste de

Beslutninger, hvis Afgjørelse saaledes udsættes. Den omhandlede constitutionelle Skik er fremkaldt ved Storthingets Fremgangsmaade. I Rsl. af 20 August 1821 tilkjendegav Kongen Storthinget, at dets Beslutninger om Rigets Indtægter og Udgifter vare ham meddeelte saa seent, at han ikke kunde tage dem under behørig Overveielse, inden den til Storthingets Opløsning bestemte Dag.' Følgen heraf skulde jo strengt taget have været, at de maatte betragtes som forkastede, og den eneste Udvei, der stod Kongen aaben, var da enten at forlænge Storthingets Samlingstid eller at forbeholde sig Adgang til at tage Storthingets Beslutninger til Følge efter dets Slutning. I Rescriptet forbeholder Kongen sig derfor Ret til saavel at antage som at forkaste de omhandlede Storthingsbeslutninger. Denne Fremgangsmaade paataltes hverken af Odelsthinget i 1824 eller noget senere Odelsthing. Hvis Storthingene overhovedet havde negtet at godkjende den, maatte de enten have forandret sin Forretningsgang eller have fundet sig i en Forlængelse af deres Samlingstid [1]). Heri skulde man maaske ville søge Forklaringsgrunden til den Affatning, Ansvarlighedsloven af 7 Juli 1828, § 1 f har faaet. Denne Bestemmelse sætter nemlig Straf for en Statsraad, der undlader at forelægge Lovbeslutninger til Sanction, medens Bestemmelsen tier om lignende Forsømmelser med Hensyn til andre Storthingsbeslutninger. Denne Løsning vilde imidlertid sikkerlig være feilagtig. Ved Istandbringelsen af Ansvarlighedsloven vare nemlig baade Regjeringen og Storthingscomiteen, hvilken sidste bragte den heromhandlede Bestemmelse i Forslag, enige om, at Loven ikke skulde forsøge at løse noget omtvistet Spørgsmaal angaaende Grundlovens Fortolkning. Bestemmelsen kan derfor ikke tjene til Støtte for den Lære, at Kongen ei har Sanctionsret til andre Beslutninger end Love [2]).

---

[1]) Det juridiske Facultets Betænkning, Storth. Forh. 1881, S. No. 20, Side 9; Rigsretstid. 1883, II. 189—190 og 2035—2068.

[2]) Ovennævnte Betænkning, Side 87. Rigsretstidenden 1883 II, 754.

§ 4. Hvad § 82 angaaer, har man gjort tvende Forsøg paa at vise, hvorledes den kan være bygget paa anden Forudsætning, end at Grundloven som Regel har villet indrømme Kongen Sanctionsret til alle Storthingsbeslutninger. Hvor mislykket nu end ethvert af disse Forsøg er, kunne de dog i Betragtning af Sagens Vigtighed ei lades uomtalte.

Det første af dem skriver sig fra Protocolcomiteen og Actor ved Rigsretten i 1827[1]). Tankegangen er følgende: Efterat Grl.s § 75 var istandbragt, opstod der Spørgsmaal om, hvorvidt Kongen skulde have Sanctionsret til de Beslutninger, Storthinget i Kraft af denne Paragraph kunde komme til at fatte. Dette Spørgsmaal besvaredes ved §§ 77—79 derhen, at saadan Ret skulde tilkomme ham med Hensyn til Lovbeslutninger, og hermed skulde da tillige stiltiende være tilkjendegivet, at de Beslutninger, hvorved Storthinget udøvede andre i § 75 nævnte Myndighedsarter, ikke tiltrængte Sanction. Men saa fremkom igjen det Spørgsmaal, om Sanction var nødvendig med Hensyn til Beslutninger, Storthinget fattede med Hjemmel af andre Grundlovsbestemmelser end § 75. Dette siges da Grundlovsforfatterne at have villet besvare benegtende, og for at udtrykke denne Hensigt have de i § 82 opregnet nogle af de vigtigste af disse Beslutninger og erklæret, at de ikke tiltrængte kongelig Sanction.

Denne Tankegang er for kunstlet til at være rigtig. Den strander i ethvert Tilfælde paa de tvende Omstændigheder, at § 82 under Bogstav e nævner Beslutninger, hvorved Storthinget naturaliserer fremmede, uagtet Myndigheden dertil tillægges det i § 75, samt at § 82 sidste Led begynder med de Ord «og endelig». Thi herved er det paa utvetydig Maade tilkjendegivet, at Forfatterne selv have havt til Hensigt at give ikke blot Exempler, men en udtømmende Opregning af de Tilfælde, i hvilke kongelig Sanction var nødvendig.

---

[1]) Storth. Forh. 1827, Juli, Side 754 ff., Actions- og Defensions-Indlæg i Rigsretssagen mod Statsraad Collett, Chra. 1827, Side 26—27.

Actor ved Rigsretten i 1845 gjorde derfor et andet Forsøg paa at bevise, at almindelige Storthingsbeslutninger vare gyldige uden Sanction. Han forklarede Tilblivelsen af § 82 paa følgende Maade: Under Rigsforsamlingens Drøftelse af Grl.s § 75 vaktes der [1]) Spørgsmaal om, hvorvidt alle de sammesteds opregnede Sager skulde behandles i Odelsthing, Lagthing eller det samlede Storthing, men allerede forinden dette Spørgsmaal blev afgjort, antog Rigsforsamlingen samtlige de Bestemmelser, der svare til Grl.s §§ 76 til 81 og i umiddelbar Forbindelse dermed den nuværende § 82. Man var dengang altsaa ikke paa det rene med, hvorvidt Lovsformen skulde strække sig, selv med Hensyn til de i § 75 opregnede Myndigheder. Der var saaledes en Mulighed for, at Lovsformen og dermed kongelig Sanction kunde gjøres til et almindeligt Vilkaar for Gyldigheden af Storthingets eller dets Afdelingers Beslutninger. For nu at forebygge, at der skulde kunne blive Tale om Sanction af de Beslutninger, der angaa Storthingets egen Organisation, eller gjennem hvilke det udøver sin Control med Statsstyrelsen, var det, sagde Actor, at § 82 blev skreven. Og efterat Rigsforsamlingen siden havde besluttet, at det skulde være hvert enkelt Storthing overladt, enten det vilde behandle de ved Siden af Lovgivningerne i § 75 nævnte Anliggender i Odelsthing og Lagthing eller i det samlede Storthing, fandt man det raadeligst at lade § 82 blive staaende, fordi der i Grundloven ei var optrukken tilstrækkelig skarp Grændse mellem disse Anliggender og de egentlige Lovgivningssager, saaledes at Muligheden af Tvist om denne Grændse lod sig forudsee.

Dette Forsøg paa at bortforklare Forudsætningen i § 82 blev under Rigsretsproceduren fuldstændig imødegaaet. Grl.s § 82 var foreslaaet af Constitutionscomiteen, altsaa førend det omhandlede Spørgsmaal om Forholdet mellem Afdelingernes og det samlede Storthings Forretningskreds blev opkastet. Dette Spørgsmaal angik alene de Myndighedsarter,

---

[1]) See ovenfor Cap. 30, § 5.

Grl.s § 75 havde nævnt som Storthinget tilkommende ved Siden af Retten til at give Love, medens § 82 paa en enkelt Undtagelse nær kun omhandler Sager, der ligge udenfor § 75. At fremstille § 82 som foranlediget ved det opkastede Spørgsmaal om Behandlingsmaaden af de i § 75 nævnte Sager, er altsaa historisk urigtigt og logisk umuligt[1]).

§ 5. En nøiagtig Undersøgelse af Grundlovens Tilblivelseshistorie svækker ikke, men støtter den Lære, at Kongen i Regelen har Sanctionsret til almindelige Storthingsbeslutninger.

Det var, som før udviklet, Constitutionscomiteens Tanke, at Tokammersystemet skulde gjennemføres saa langt som foreneligt med den Særegenhed, at Lagthinget udvalgtes af Storthinget. Dettes Beslutninger skulde altsaa saavidt muligt fattes i Lovs Form. Heraf vilde fulgt, at Kongen havde faaet almindelig Sanctionsret til Storthingets Beslutninger. Fra denne Regel maatte der selvfølgeligen gjøres Undtagelser. Ved at fastsætte disse har Comiteen ikke taget Hensyn til Beslutningens Form. Den har ikke sagt, ja ikke engang uden videre kunnet sige, at alle Beslutninger, som fattedes af det samlede Storthing, skulde være gyldige uden Sanction. Thi for at give en saadan Forskrift, maatte Comiteen først have sagt, hvilke Sager der skulde eller kunde behandles i det samlede Storthing. Dette har Comiteen imidlertid ikke gjort og med sin Forkjærlighed for Tokammersystemet heller ikke havt nogen Opfordring til at gjøre. Den behøvede nemlig ikke at gaa denne Vei for at faa afgjort, til hvilke Beslutninger Sanction skulde være ufornøden. Den kunde ligefrem opregne de Arter af Beslutninger, der skulde være undtagne fra Regelen, og derved fik den tillige indirecte bestemt, hvilke Slags Sager der ikke skulde afgjøres ved Lov. Det er dette, Comiteen har gjort. Den har i § 82 søgt at opregne de Beslutninger, der ei skulde forelægges Kongen til Sanction, og den har betegnet disse ved deres

---

[1]) Rigsretssagen mod Statsraad Vogt, Christiania 1846, Side 20—22 og 81—85.

Gjenstand. Da Comiteen i § 82 har sagt, at Sanction var ufornøden til Beslutninger, hvorved Storthinget erklærede sig samlet efter Constitutionen, fastsatte sit eget Politi o. s. v., men derunder ikke nævnt de Beslutninger, hvorved Storthinget forandrede Grundloven, paalagde Skatter, bestemte, hvorledes Statens Eiendomme skulde bestyres og anvendes, saa er det klart, at Comiteen har meent baade, at Beslutninger om de sidstnævnte Arter af Gjenstande skulde forelægges Kongen til Sanction, og at de skulde fattes i Lovs Form. Var Tokammersystemet gjennemført overeenstemmende med Comiteens Forslag, saa vilde Resultatet vistnok være blevet, at Kongen kun havde faaet Sanctionsret til Love, men dette vilde ikke have været, fordi Beslutninger, der fattedes i det samlede Storthing, skulde ansees i sig selv tilstrækkeligt betryggende, men fordi det samlede Storthing ikke maatte fatte andre Beslutninger end saadanne, paa hvilke Sanctionsretten efter § 82 (eller dens Analogi) var uanvendelig.

Nu fraveg vel Rigsforsamlingen Comiteens Tanke at gjennemføre Tokammersystemet saa fuldstændig som muligt. Behandling i det samlede Storthing blev gjort nødvendig med Hensyn til Grundlovsforandringer og tilladelig med Hensyn til finantsielle Anliggender. Men Rigsforsamlingen opgav ikke herved den Regel, at Beslutninger om disse og andre Gjenstande skulle forelægges Kongen til Sanction, medmindre de gaa ind under § 82. Den antog nemlig denne Paragraph efter Comiteens Forslag uden væsentlig Forandring. Den holdt altsaa fast ved en Udtryksmaade, som viser, at Sanctionens Unødvendighed skulde afhænge ikke af de Former, i hvilke Beslutningerne vare tilblevne, men af disses Gjenstand. At dette har været Rigsforsamlingens Hensigt, bestyrkes ogsaa ved den eneste Forandring, den foretog med Paragraphen, nemlig under Bogstav e at indskyde en Bestemmelse, der erklærer Sanction ufornøden til de Beslutninger, hvorved Storthinget med Hjemmel af § 75 i naturaliserer fremmede. Dette kan ikke forklares anderledes end som Udtryk for den Forudsætning hos Rigsforsamlingen, at saadanne Beslutninger ellers vilde blive Gjenstand for Sanction. Men Rigsforsamlingen maa da naturligviis være gaaet ud

fra samme Forudsætning med Hensyn til Beslutninger, hvorved Storthinget udøver andre Myndigheder, som i § 75 ere tillagte det ved Siden af den lovgivende, og som efter sin Natur kunne være Gjenstand for Sanction. Hvis Rigsforsamlingen virkelig meente, at Beslutninger, som fattedes af det samlede Storthing, ikke tiltrængte Sanction, er det ubegribeligt, at den i § 82 nævnte Naturalisationsbeslutninger, men glemte de langt vigtigere Sager, Skattepaalæg og Beslutninger om Statsformuens Anvendelse. Af Betydning for den rette Forstaaelse af Grundloven i det heromhandlede Stykke er det endelig, at begge Statsmagter, da Grundloven var under Revision paa det overordentlige Storthing i 1814, gik ud fra den Forudsætning, at man ved at udslette Bestemmelsen i § 82 e vilde indrømme Kongen Sanctionsret til Beslutninger, hvorved Storthinget naturaliserede fremmede[1]).

Rigsforsamlingen kunde heller ikke uden iøinefaldende Urimelighed negte Kongen Sanctionsret til enhver Beslutning, hvorved Storthinget udøver anden Myndighed end den lovgivende. Da det samlede Storthings Beslutninger udenfor de i §§ 76 og 112 nævnte Tilfælde altid kunne fattes med simpel Stemmefleerhed, er det lettere at istandbringe en Beslutning paa denne Maade, end naar den maa bifaldes af begge Afdelinger. Heri ligger imidlertid ogsaa, at den første Behandlingsmaade er mindre betryggende end den sidste. Men just derfor er det høist usandsynligt, at Rigsforsamlingen skulde finde den kongelige Sanction mindre fornøden, naar Beslutningen istandbragtes i det samlede Storthing, maaskee med en eneste Stemmes Overvægt, end enten i Odelsthing og Lagthing, eller, hvis disse ei bleve enige, i det samlede Storthing med to Trediedele af dets Stemmer. Og at overlade Storthinget Valget mellem disse to Fremgangsmaader vilde jo være ganske meningsløst, hvis den letteste, men mest betryggende skulde give Storthinget fuldstændigt Herredømme over Gjenstanden. Thi Følgen deraf kunde jo alene blive, at Storthinget altid valgte denne.

---

[1]) Storth. Forh. 1814, Side 557—560 og 577—585.

§ 6. At almindelige Storthingsbeslutninger tiltrænge Sanction, er en Regel, der dog maa have mange Undtagelser. Grundloven har, som sagt, i § 82 tænkt at give en udtømmende Opregning af disse. Forsøget er imidlertid faldt mindre heldigt ud, idet Paragraphen har forbigaaet flere Tilfælde, som nødvendigen skulde været medtagne. Denne feilagtige Affatning har sin naturlige Forklaringsgrund deri, at Constitutionscomiteen uden tilstrækkelig Critik optog Paragraphen efter den franske Const. af 1791, Afdeling 3, Cap. 3, Sect. 3, § 7. Ufuldstændigheden kan i ethvert Fald ikke tjene til Hjemmel for at betragte Paragraphen som uskreven og dermed tillige slaa en Streg over dens Forudsætning. Derimod maa den, som ethvert andet Lovbud, hvis Affatning lider af aabenbare Feil, kunne udvides, saalangt dens egne Principer og Sagens Natur nødvendig kræver. Vi skulle nu nævne, hvilke Beslutninger der af den ene eller anden Grund ikke tiltrænger Sanction.

a) Naar saaledes § 82 a, c og d bestemme, at Sanction er unfornøden til Beslutninger, hvorved Storthinget erklærer sig samlet, antager eller forkaster Medlemmernes Fuldmagter, eller afgjør Valgstridigheder, saa indeholdes heri tilstrækkelig Grund til at give Sætningen Anvendelse paa alle de Beslutninger, Storthinget fatter om sin Organisation, saasom Paakjendelse af Repræsentanternes Forfald, Tilladelse for nogen af dem til at forlade Storthinget, Valg af Præsidenter og Secretærer.

b) I Sagens Natur ligger det, at Sanction ei kræves til de Beslutninger, gjennem hvilke Storthinget udøver sin controllerende Myndighed. Denne Undtagelse strækkes hos os ikke blot til de i § 82 f nævnte, nemlig Beslutninger, ved hvilke nogen sættes under Tiltale for Rigsret, men ogsaa til de forberedende Beslutninger, ved hvilke Statsrevisionen vælges eller instrueres, eller hvorved noget Beløb decideres en Statsraad til Ansvar.

Af beslægtet Grund maa Sanction være ufornøden til Beslutninger, ved hvilke Storthinget i Medhold af Grl.s § 22 fastsætter Pensioner for de Embedsmænd, Kongen har afskediget uden Dom. Control i egentlig Forstand øver Storthinget

vistnok ikke herved, men Bestemmelsens Hensigt er jo at sætte det istand til i nogen Grad at bøde paa ubillig Strenghed mod de afsatte. Paragraphen foreskriver ogsaa udtrykkeligt, at «næste Storthing» i saa Fald bestemmer Pensionen, hvilken Forskrift ingen Betydning vilde faa, hvis Kongen ved Negtelse af Sanction skulde kunne gjøre dette Storthings Beslutning uvirksom. Hvis det første Storthing negter den afskedigede Embedsmand Pension, og et senere Storthing vil tilstaa ham saadan, maa derimod kongelig Sanction blive fornøden.

c) Baade den under forrige Bogstav udviklede Grundsætning og § 82 b, hvorefter Storthinget paa egen Haand fastsætter sit indvortes Politi eller den Forretningsorden, efter hvilken enhver er pligtig til at rette sig (§ 66), medfører, at kongelig Sanction er ufornøden til de Beslutninger, ved hvilke Storthinget i Medhold af § 75 f, g eller h forlanger sig offentlige Protocoller, Documenter og Tractater forelagte, eller indkalder nogen til at møde for sig i Statsanliggender. Til Beslutninger vedkommende Storthingets Forretningsorden ere ogsaa de i § 84 omtalte at henregne.

d) de Beslutninger, Storthinget med særlig Bemyndigelse i Grundloven og Rigsacten fatter om Kongedømmet eller den midlertidige Udøvelse af Kongemagten, kunne ikke være Gjenstand for Sanction. Dette stemmer bedst med Sagens Natur. Skulde Kongen kunne forkaste en af begge Repræsentationer fattet Beslutning om Valget af en Thronfølger, vilde dette Valg i Virkeligheden være lagt i hans Haand. Endnu mindre vilde det gaa an at tillægge en Interimsregjering Veto ved Valg af Konge eller Regent eller engang med Hensyn til Anordninger om den umyndige Konges Opdragelse (Grls. § 47, Rigsactens § 10). I ethvert Fald flyder Sanctionens Unødvendighed her af den Omstændighed, at Storthingets egentlige Hjemmel til at fatte dette Slags Beslutninger findes i Rigsacten, som selvfølgelig maatte give udtømmende Forskrifter om, hvorledes de skulde komme istand, og som til deres Gyldighed ikke kræver mere, end at de ere vedtagne af Storthing og Rigsdag.

Ville derimod disse fastsætte, hvorledes der skal for-

holdes med Rigernes Styrelse, hvis den regjerende Konge i Fremtiden faaer Forfald eller reiser udenlands, saa maa dette altid skee med hans Samtykke. Thi en saadan Beslutning er en Overeenskomst for Tilfældet, og ligger udenfor baade Grundloven og Rigsacten[1]).

e) Det siger sig selv, at Adresser til Kongen eller andre Beslutninger, gjennem hvilke Storthinget kun udtaler sine Anskuelser og altsaa ikke udøver nogen Myndighed, ikke behøve Sanction.

f) At en Lovbeslutning ikke indeholder andet end en Bemyndigelse for Kongen, gjør efter Grl.s § 77 ikke Sanction overflødig. I Lighed hermed kunde man synes at maatte antage Sanction nødvendig til Beslutninger, hvorved det samlede Storthing giver Kongen en Bemyndigelse. Dette er vistnok ogsaa den rette Lære, saafremt Bemyndigelsen skal tjene som almindelig eller staaende Regel. Thi det bør bringes til Storthingets Kundskab, hvorvidt Kongen har vedtaget den eller ikke. Er Bemyndigelsens Gjenstand derimod en enkelt forbigaaende Foranstaltning, saa er der overveiende indre Grund til at ansee formelig Sanction ufornøden[2]). Kongen tilkjendegiver her naturligst sin Villie ved enten at benytte eller at undlade at benytte den ham indrømmede Handlefrihed, og Meddelelsen eller Negtelsen af kongelig Sanction vilde blive en unyttig Handling. Som Exempel kan nævnes, at Storthinget samtykker i, at fremmede Hjælpetropper inddrages i Landet, eller at Norges Linietropper eller Roflotille anvendes til Angrebskrig. I sidstnævnte Anvendelse er denne Lære ogsaa antagen, hvilket derimod ikke gjælder om den i hele dens Udstrækning.

g) Gaaer Storthingets Beslutning kun ud paa at meddele fuldstændigt eller deelviist Bifald til en af Kongen allerede truffen Forføining, saasom en med fremmed Magt afsluttet Overeenskomst, er det saameget klarere, at Sanction er overflødig.

---

[1]) See ovenfor Cap. 20, § 6.

[2]) Jvfr. Dunker: Om den Norske Constitution, Side 57.

vistnok ikke herved, men Bestemmelsens Hen ... ud paa
det istand til i nogen Grad at bøde paa ub ... e behøver
de afsatte. Paragraphen foreskriver ... a sand Und-
«næste Storthing» i saa Fald bestem ...
Forskrift ingen Betydning vilde f ... Storthings Beslut-
telse af Sanction skulde kunne ... kongeligt Forslag,
ning uvirksom. Hvis det fø ... inger Grund til at
digede Embedsmand Pens ... er af Regjeringen er-
tilstaa ham saadan, m ... inger om Forandring i
fornøden. ... taget i andre store Sager.

c) Baade den ... nte Storthingsbeslutninger ere af
sætning og § 8 ... det vilde have været overflødigt eller
fastsætter sit ... passende at nævne dem i § 82. Andre kunde
efter hvilk ... godt have været medtagne som de udtrykkelig nævnte,
fører, at ... for enkeltes Vedkommende er det en aabenbar Feil, at
ved h ... ikke er skeet. Dette gjælder navnlig om Beslutninger
ger ... dette ifølge Grl.s §§ 22 og 75 k, forsaavidt angaaer Instructioner
l ... for Statsrevisionen og Beslutninger, ved hvilke Decharge
negtes for et Statsregnskab. Sidstnævnte Slags Beslutninger
fattes jo i flere andre Lande i Lovsform og er altsaa der
Gjenstand for Sanction. Særlig uheldigt var det, at § 82
intet sagde om, hvorvidt Sanction var ufornøden til de Be-
slutninger, Storthinget fattede under Revisionen af de mid-
lertidige Gage- og Pensionslister. Hvor mangelfuldt Para-
grafen er affattet, viser sig bedst deri, at baade Regjering
og Storthing i længere Tid vare ude af Stand til at udfinde,
hvorledes de ved den fremkaldte Spørgsmaal skulde løses,
ja at endog Høiesteret i 1818 var i Vildrede hermed[1]).

§ 7. Vi skulle nu give en Oversigt over, hvorledes Statsmagterne have stillet sig til det her omhandlede Spørgsmaal.

Tvist mellem Statsmagterne om Udstrækningen af Kongens Sanctionsret vaktes allerede paa første ordentlige Storthing. Dette vedtog nemlig, at de Beslutninger, det fattede med Hjemmel af Grl.s § 75 i, ikke skulde forelægges Kongen

---

[1]) Høiesterets Betænkning i Storth. Forh. for 1818, April, Side 83—90.

‑tion [1]). Storthinget negtede saaledes strax, at § 82 ‑nende [2]), hvilken Anskuelse det altid, og, som nys ‑d fuld Føie har fastholdt. Derimod paastod det ‑ndelsen af, at Kongens Sanctionsret var ind‑ ‑ovbeslutninger. Meget mere erkjendte det i ‑ne stiltiende, men i 1824 og i 1857 endog ‑rundlovsforandringer alene kunde finde Sted ‑kke. I 1824 forklarede Storthinget den ‑t støttede sin Erkjendelse. Men denne ‑get kun i Sagens Natur. Naar det ‑paaberaabe sig, at Beslutninger om Foran‑ ‑Grundloven ei vare nævnte i § 82, saa var det ‑abenbart, fordi Storthinget paa den ene Side forstod, at Lovens Paragraph ikke var udtømmende, paa den anden Side trods gjentagne Drøftelser ikke forstod, hvad der ved en Erkjendelse af, at Paragraphen dog havde nogen Betydning for Sanctionsretten, vilde blive draget ind under denne.

Ved Afgjørelse af Spørgsmaalet om Sanction til Grundlovsforandringer maa der unegtelig tages Hensyn til særegne Omstændigheder af stor Vægt. Det gjøres derfor bedst til Gjenstand for særskilt Behandling og forbigaaes saaledes indtil videre. Her er det nok at bemærke, at Praxis tilkjender Kongen et Veto til Grundlovsforandringer. Tvisten dreier sig kun om, hvorvidt dette er absolut eller suspensivt, hvilket sidste er antaget af Rigsretten i 1884.

§ 8. Hvad der efter Storthingets i forrige Paragraph omtalte Erkjendelse af Kongens Sanctionsret til Grundlovsforandringer stod tilbage at tviste om, var væsentligt Sanctionsretten til Storthingets Beslutninger vedkommende Statshuusholdningen, altsaa om Skattepaalæg, Statens Eiendomme, Bevilgninger, Gager og Pensioner. Med Hensyn til Appanager var man strax paa det Rene med, at Kongen jo maatte kunne

---

[1]) Storth. Forh. 1816, April, Side 105—106 og 144.

[2]) Hvorvidt de Beslutninger, der fattes med Hjemmel af § 75, men ikke ere nævnte i § 82, behøve Sanction, omhandledes af dette Storthings Const. Com., see Storth. Forh. 1816, Juni, Side 380—384, jvfr. Const. Com. Indst. i Storth. Forh. 1824, II, 114.

negte at modtage den, men ikke kræve mere end af Storthinget besluttet.

Om Nødvendigheden af Sanction til de øvrige finantsielle Beslutninger har baade Storthing og Regjering efterhaanden tildeels ændret Anskuelser og i saa Henseende stillet sig noget forskjelligt til de forskjellige Slags af disse Beslutninger. For hvert Slags paakræves saaledes særskilt Fremstilling. I hver Statsmagts Holdning lige over for disse Spørgsmaal er der dog tillige en vis indre og ydre Sammenhæng, som først maa forklares.

§ 9. Storthinget begyndte, som allerede omtalt, med at negte Sanctionens Nødvendighed til Beslutninger, fattede med Hjemmel af Grl.s § 75 i. Efterhaanden kom den Anskuelse, om end altid under stærk Modstand fra mange fremragende Repræsentanter, mere og mere til Orde i Storthinget, at intet Slags finantsielle Beslutninger tiltrængte Sanction, og denne Anskuelse søgtes hævdet under Rigsretssagerne i 1827, 1845 og 1883.

Til Støtte for denne Anskuelse paaberaabte man sig ikke blot den i nærværende Capitels § 1 omhandlede Omstændighed, at Grundloven paa de Steder, hvor den tillægger Storthinget finantsiel Myndighed, ikke forbeholder Kongen nogen Sanctionsret, men desuden Sagens Natur[1]). Statsformuen tilveiebringes ved Folkets Opofrelser. Følgelig, har man sagt, maa dettes Repræsentation have udeelt Myndighed til at bestemme, hvorledes denne Formue skal bestyres og anvendes. Ellers vilde Folket ikke være frit. Hvor uholdbar denne Tankegang er, springer strax i Øine, naar man undersøger, hvorledes det forholder sig med denne Myndighed i andre constitutionelle Monarkier. De Bestemmelser, disses Nationalrepræsentationer fatte om Statsformuen, ere regelmæssig Gjenstand for Sanction. Hvad Folkefriheden kræver, er, at intet af Statsformuen maa forbruges uden Nationalrepræsentationens Samtykke. Det er ingen Formindskelse i

---

1) Actions- og Defensionsindlæg i Rigsretssagen mod Statsraad Collett, Chra. 1827, Side 28; Storth. Forh. 1833, VII, 43—50 1848, VII, 51—57.

Folkets Frihed, men en Forøgelse af dets Garantier mod Ødselhed eller anden Uforstand i Statshuusholdningen, at Nationalrepræsentationens Beslutninger om Statsformuens Bestyrelse og Anvendelse, f. Ex. til Jernbaneanlæg, kunne standses ved Negtelse af Sanctioner. Det er derfor, det engelske Underhuus allerede i en lang Række af Aar i sin Forretningsorden har opstillet Forbud mod, at nogen anden end Regjeringen foreslaaer en Udgift for Statscassen[1]), hvilket er en meget stærkere Garanti mod ødsle Bevilgninger end den Regel, at saadanne Beslutninger kun indeholde Bemyndigelser eller tiltrænge Sanction. Det er af samme Grund, flere af de nyere amerikanske Forfatningslove tillade Statsstyreren, naar han sanctionerer en af Legislationen given Bevilgningslov, at undtage de enkelte Bevilgningsposter, han misbilliger, og negte dem Sanction[2]).

§ 10. Regjeringen gjorde paa sin Side strax den Synsmaade gjældende, at alle Storthingsbeslutninger, som ikke gaa ind under § 82, ere Gjenstand for Sanction, hvilken Synsmaade den senere i Almindelighed har fastholdt.

---

[1]) Denne Regel og dens practiske Betydning blev drøftet for Rigsretten i 1883, see Rigsretstidenden II, 622—624, III, 223—229 og 416—422, i Anledning af, at Kongen havde negtet at sanctionere en Bevilgning til Folkevæbningssamlagene m. m. En to Aar senere i England indtruffen Begivenhed viser tilfulde, hvor skjæv Actors Fremstilling af den engelske Statsret var i dette Stykke. Et Medlem af det engelske Underhuus foreslog en Resolution, hvori det skulde udtale, at det ansaa en Forøgelse af Bevilgningen til de engelske Folkevæbningssamlag paatrængende nødvendig. Den daværende Premierminister, Gladstone, erklærede, at Forslaget var en Indskrænkning i den Regjeringen tilkommende Eneret til at foreslaa Udgifter for Statscassen, en Eneret, Regjeringen maatte have for at kunne forebygge Ødselhed i Statshuusholdningen. Han vilde intet udtale om Nødvendigheden af en forøget Bevilgning i det foreliggende Tilfælde, men modsatte sig Forslaget som farligt og uconstitutionelt. Det blev derefter forkastet af Underhuset; Hansard, Bind CCCIII, Spalte 1506—1538.

[2]) Bryce, American Commonwealth, Cap. XLV, siger, at dette har viist sig som et kraftigt Middel til at hindre slet Statshuusholdning.

Fra Begyndelsen af udtalte Regjeringen denne Sætning i en altfor skarp Form, nemlig at ingen Beslutning kunde blive gyldig uden Sanction, medmindre den tilhørte nogen af de i § 82 udtrykkelig nævnte Arter af Beslutninger[1]).

Dette var uheldigt, da det nødvendigt maatte vedligeholde den af Storthinget vakte Tvist. I Virkeligheden erkjendte dog Regjeringen altid, at Paragraphen ikke var udtømmende, og navnlig, at Sanction var ufornøden til alle Beslutninger, ved hvilke controllerende Myndighed udøvedes. Saadanne forelagde nemlig Regjeringen aldrig til Sanction. Og efterhaanden nærmede Regjeringen sig stedse mere til den ovenfor i § 6 opstillede Lære, uden dog nogensinde fuldt ud at tilegne sig den.

Til hvilke herhenhørende Beslutninger Regjeringen ansaa Sanction nødvendig, er blevet noget fordunklet gjennem den vaklende Terminologi, der er brugt i de Resolutioner, ved hvilke Kongen har meddeelt eller negtet Stadfæstelse af Storthingets Beslutninger. Medens der om Stadfæstelse af Grundlovsforandringer altid i disse Resolutioner er brugt Udtrykket Sanction, har der om Stadfæstelse af Storthingsbeslutninger angaaende Statens Udgifter og Eiendomme lige fra første Færd af undertiden været brugt Udtrykket Approbation, navnlig naar en Fleerhed af saadanne Beslutninger forelagdes Kongen under eet, og der mellem dem gaves nogle, som efter Regjeringens Mening vare gyldige uden Sanction, og som saaledes blot forelagdes ham, for at han kunde befale dem iværksatte[2]). Om Beslutninger af sidstnævnte Slags har Kongen senere ofte brugt Udtrykket, at de befaledes

---

[1]) Saaledes f. Ex. i et Foredrag om Sanction af den i 1816 fattede Lovbeslutning til en Universitetsfundats. Sanctionen negtedes, fordi Lovbeslutningen udtrykte sig, som om det skulde tilkomme Storthinget uden kongelig Sanction at bevilge Universitetets Udgifter, see Documentationen til Realitetsproceduren for Rigsretten 1883, andet Hefte, Side 4—5. Foranlediget herved forandrede i 1818 Storthinget de Udtryk, som havde vakt «Misforstaaelse», Storth. Forh. 1818, Juli, Side 519—521.

[2]) Actions- og Defensionsindlæg samt Dom i Rigsretssagen mod Statsraad Collett, Chra. 1827, Side 81—88.

tagne til Følge. Herved fremkaldtes den Tanke, at Kongen ved at benytte dette Udtryk altid erkjendte, at Beslutninger var gyldig uden Sanction[1]). Men dette er en Misforstaaelse. Kongen har mangen Gang brugt Udtrykket om Beslutninger, som han troede sig berettiget til at negte Sanction, men mod hvis Indhold han ingen Indvending vilde gjøre, og han har idetmindste en Gang udtalt sin Forkastelse af Storthingsbeslutningen ved at negte at tage den til Følge[2]).

§ 11. Hvad angaaer Skattepaalæg, fremkom Spørgsmaalet ikke, saalænge disse skeede ved Love. Thi det fled ligefrem af Grl.s § 77, at saadanne Love ligesaavel som alle andre maatte forelægges Kongen til Sanction. Da derimod Toldtarifferne i 1830 for første Gang fastsattes ved almindelig Storthingsbeslutning, maatte Spørgsmaalet afgjøres, og Kongen greb da, som før oplyst, til den uformelige og lidet betænkte Udvei at sanctionere den «som Lov». Herimod gjorde Protocolcomiteen i 1833 Indvending, idet den negtede Kongen al Sanctionsret til Skattebeslutninger, medens derimod samme Aars Constitutionscomitee udtalte, at Toldtariffernes Behandling i det samlede Storthing «hverken har havt den «Hensigt eller kan have den Indflydelse at gjøre nogen Ind«skrænkning i Kongens grundlovmæssige Sanctionsret», en Ytring, der betragtet som et uforbeholdent Udtryk for Comiteens Anskuelse kun kan betegne, at Kongen har Sanctionsret til Skattepaalæggene, selv om de istandbringes i det samlede Storthing[3]). De af Storthinget i 1833 fattede Skattebeslutninger bleve sanctionerede ved kongelige Resolutioner af 29 Juni og 26 August 1833, denne Gang uden Tillægget «som Lov». Herimod gjorde Protocolcomiteen i 1836—37 ingen Indvending. Senere har Regjeringen atter

---

[1]) See navnlig det kgl. Finantsdept.s Foredrag af 27 August 1842; i Rigsretssagen mod Statsraad Vogt i 1848, Side 127, hvis Udtryksmaade er særdeles skikket til at vække den i Texten omhandlede Forestilling.

[2]) Rigsretstidenden 1883, II, 2025—2026.

[3]) Storth. Forh. 1833, Marts, Side 81, og VII, Side 46 ff. og 147.

forandret Fremgangsmaade. Da de af Storthinget i sidstnævnte to Aar fattede Skattebeslutninger bleve Kongen forelagte, undgik han at benytte Udtrykket Sanction, hvorimod han kun befalede, at Beslutningerne «skulde bringes i Udøvelse», see Toldtarifferne af 23 Juni 1836 og Skattekundgjørelsen af 14 Februar 1837. Den samme Udtryksmaade er altid senere bleven brugt. Paa Grund heraf er det undertiden sagt, at Kongen har frafaldt Sanctionsretten til Skattebeslutninger. Dette er imidlertid ikke rigtigt. Den Forandring i Udtryksmaaden, Kongen foretog i 1836, skeede efter en Indstilling fra Regjeringen af 31 Mai 1836, hvori denne aldeles ikke berører Spørgsmaalet om Kongens Sanctionsret, men kun paaviser, at der ingen Indvending var at gjøre ved Storthingets Beslutning til Toldtariffer i de Puncter, hvori den afveg fra Kongens Proposition. Den sande Grund til, at Kongen ikke benyttede Udtrykket Sanction, er udentvivl, at han, naar Skattebeslutningen ansees bifaldsværdig, ikke vilde gjenopvække Tvisten om, hvorvidt han har Ret til at forkaste den.

Af hvad før er udviklet, flyder, at man ikke kan negte Kongen en saadan Ret, medmindre der enten i Grundlovens Bestemmelser eller i Sagens Natur kan paavises særlig Føie til at undtage Skattepaalæggene fra den almindelige Regel, at Storthingets Beslutninger tiltrænge Sanction. Man har da paaberaabt sig, at den tredie af de paa Eidsvold antagne Grundsætninger tillagde Folket Eneret til at beskatte sig gjennem sine Repræsentanter. Heri ligger imidlertid kun, at ingen Skat kan paalægges uden deres Villie. Dernæst paastaaes det, at Skattebeslutninger efter sin Natur ikke kunne være Gjenstand for kongelig Sanction, naar de, saaledes som efter vor Grundlov, samtlige træde ud af Kraft paa en bestemt Dag. Selv om man indrømmede Kongen en saadan Ret, kunde han, siges det, ikke komme til at bruge den[1]. Følgen af, at Kongen forkastede en af Storthingen fattet Skattebeslutning, maatte i Almindelighed blive, ikke at Stor-

---

[1]) Storth. Forh. 1851, VII, Side 324.

thinget paalagde andre Skatter for at tilveiebringe de fornødne Indtægter, men gjentog sin Beslutning, indtil Kongen, stillet i den Nødvendighed at maatte vælge mellem at give Slip paa Indtægten eller at sanctionere Beslutningen, valgte det sidste. Tænker man sig derimod, at Kongen formaaede med Virkning at benytte sit Veto ved Skattebeslutninger, saa vilde dette Veto blive absolut[1]). At Grundloven skulde have villet dette, paastaaes at være for usandsynligt til at kunne antages.

Det er imidlertid saa langt fra, at man har tilstrækkelig Føie til at negte Kongen Sanctionsret med Hensyn til Skattepaalæg, at der meget mere kan paavises en Kjendsgjerning, som godtgjør, at Grundlovens Forfattere maa have havt Spørgsmaalet for Øie og villet besvare det i modsat Retning. Som nys forklaret har Constitutionscomiteen paa Eidsvold hentet Grl.s § 82 fra den franske Const. af 1791, Afdeling 3, Cap. 3, Sect. 3 § 7. Denne Grundlovs umiddelbart paafølgende Paragraph foreskrev, at de Decreter, hvorved den lovgivende Forsamling paalagde Skatter, skulde kaldes Love, men ikke behøvede kongelig Sanction. Dette kan umulig have undgaaet Constitutionscomiteens Opmærksomhed, og naar den ikke optog nogen tilsvarende Bestemmelse i vor Grls. § 82, saa maa det være, fordi den vilde forbeholde Kongen Sanctionsretten til Beslutninger af dette Slags. At Vetoet her vilde blive absolut, har altsaa været sat ud af Betragtning. Denne Egenskab maa jo Vetoet utvivlsomt faa netop under den Forudsætning, hvorfra Constitutionscomiteen gik ud, nemlig at Skatterne bleve paalagte ved Lov. Det er vistnok saa, at Kongen kun meget sjeldent kan komme til at benytte Vetoet med Hensyn til Skattebeslutninger. Hos os er det aldrig skeet. Men at dets Benyttelse skulde være umulig og utænkelig, er en overdreven Paastand. Sanctionsretten er ikke nærmest indført, forat Kongen skal kunne sætte sin Villie mod Storthingets, men først og fremst for at sikre alsidig Drøftelse af offentlige Anliggender. Hertil

---

[1]) See Cap. 41, § 7.

trænge ogsaa Beskatningsspørgsmaalene. En Skattebeslutning kan lide af selvsamme Feil som en Lovbeslutning. Den kan være fattet med Forglemmelse af Omstændigheder, som burde have været tagne i Betragtning. Dens Forskrifter kunne være utydelige, forvirrede eller endog indbyrdes modsigende. Er noget af dette virkelig Tilfældet og foranlediger, at Kongen negter at sanctionere Beslutningen, vil Følgen regelmæssig blive, ikke at Storthinget fastholder denne, men retter Feilen. Skulde de Beslutninger, hvorved Storthinget paalægger Skatter, blive gyldige uden kongelig Sanction, maatte det samme følgerigtigen antages ogsaa om dem, hvorved et besluttet Skattepaalæg ophævedes førend Udløbet af den grundlovbestemte Frist, hvilket vilde være en iøinefaldende Urimelighed. Alle nu bestaaende fremmede Grundlove, Sveriges alene undtagen, indrømme Kongen uomtvistelig Ret til at forkaste Nationalrepræsentationens Beslutninger om Skattepaalæg. Ligeoverfor denne Kjendsgjerning er det nyttigt at paastaa, at en saadan Regel skulde stride mod Sagens Natur.

Spørgsmaalet om, hvorvidt Kongen har Sanctionsret til Storthingets Skattebeslutninger, kan faa practisk Betydning ved Afgjørelsen af, paa hvilket Tidspunct Skattepaalægget skal ansees at være traadt i Kraft. Er nemlig Sanctionen overflødig, saa er der intet til Hinder for, at Storthinget, naar det beslutter Paalægget, tillige fastsætter, at dette skal træde i Kraft samme Dag. Er derimod Kongens Stadfæstelse nødvendig, kan Paabudet først træde i Virksomhed fra den Dag, Stadfæstelsen meddeles.

§ 12. Som allerede nævnt har Spørgsmaalet om Sanction af de Beslutninger, Storthinget fatter med Hjemmel af Grl.s § 75 i, spillet en fremtrædende Rolle i Striden om Sanctionsrettens Udstrækning. Den under dette Bogstav opstillede, for vor Forfatning eiendommelige Forskrift er ogsaa meget skikket til at fremkalde Uklarhed. Den betegner Storthingets Myndighed som en Ret til at *revidere* de nye Gager og Pensioner, Kongen havde tilstaaet nogen. Hvad det skulde gjøre, var, meente man, at undersøge, hvorvidt Kongen havde benyttet sin Ret til at tilstaa midlertidige

Gager og Pensioner paa rigtigste Maade og i modsat Fald rette paa Feilgrebene. Efter denne Forestilling skulde det altsaa være en controllerende Myndighed, Storthinget her udøvede. Endog Høiesteret deelte denne Opfatning[1]). Den ledede ligefrem til, at disse Beslutninger ligesaalidt som andre, gjennem hvilke Storthinget udøvede controllerende Myndighed, kunde være Gjenstand for Sanction. Som Støtte for denne Opfatning anførtes, at Storthingets Myndighed, ifølge Grl.s § 22, til at fastsætte Pension for en afsat Embedsmand derved bliver en ligefrem Anvendelse af § 75 i[2]). Alle maa nemlig erkjende, at Beslutninger af sidstnævnte Art ere gyldige uden Sanction.

Ved nærmere Eftertanke skjønnes det dog let, at Forholdet mellem § 22 og § 75 i sandsynligviis maa være et andet. Var Sanction ufornøden til Beslutninger, ved hvilke Storthinget tillægger nogen en Pension udenfor det i § 22 omhandlede Tilfælde, vilde jo denne Bestemmelse have været overflødig. Den særegne Grund, som gjør al Tale om Sanction af Beslutninger efter § 22 umulig, er jo heller ikke tilstede, hvor Pension ved Beslutning, fattet af Storthinget efter Forslag af andre end Kongen, tillægges Embedsmænd, der have faaet Afsked efter Ansøgning, eller Personer, som ikke engang have været i Statens Tjeneste. Den Storthinget i § 75 i tillagte Myndighed til at revidere midlertidige Gage- og Pensionslister er i sit Væsen ikke controllerende, men finantsiel. Naar Kongen midlertidigen tillægger noget nyt Embede en Gage eller nogen Person en Pension, saa indeholdes deri tvende Beslutninger. Ved den ene fastsætter han en midlertidig Udgift for Statscassen, den anden Beslutning gaaer ud paa, at det skal foreslaaes næste Storthing at fastsætte Gagen eller Pensionen som staaende Udgift for Statscassen. Den første Beslutning er som alle andre kongelige Beslutninger Gjenstand for constitutionel Control, nemlig af Odelsthinget. Den Beslutning, det samlede Storthing

[1]) Stroth. Forh. 1818, April, Side 85.

[2]) Storth. Forh. 1818, Marts, Side 190; 1824, V, Side 1307.

fatter i Kraft af § 75 i, kan gaa ud paa heelt eller deelviist at bifalde eller at forkaste Kongens Forslag, men er aldrig andet end en finantsiel Beslutning. Dette bliver især klart, hvis man tænker sig, at Kongen, hvad nu næsten altid er Tilfældet, naar han anseer et nyt Embede fornødent, ikke strax opretter og besætter det, men først foreslaaer Storthinget at tillægge det fast Gage. I saa Fald er der ingensomhelst Foranstaltning truffen, og der er saaledes intet for Storthinget at revidere eller controllere. At den Beslutning, ved hvilken dette afgjør Kongens Forslag, her er af reen finantsiel Natur, lader sig slet ikke bestride. Af anden Natur kunde jo Beslutningen umulig blive, om Kongen ved Siden af sit Forslag havde bestemt, at Embedet strax skulde oprettes, og Gagen midlertidigt udredes af Statscassen. Den eneste Forskjel bliver, at Kongen, om Storthinget nedsætter den et allerede oprettet og besat Embede tilstaaede midlertidige Gage, maa lade den ansatte Embedsmand beholde den nedsatte Gage. Er Embedet ikke besat eller ikke oprettet, og Kongen finder den af Storthinget bestemte Gage for liden, kan han selvfølgelig negte at sanctionere Storthingets Beslutning og ophæve eller undlade at oprette Embedet.

Ogsaa i en anden Henseende frembyder Affatningen af § 75 i en Eiendommelighed, som har stillet sig i Veien for en vigtig Opfatning af Sanctionsspørgsmaalet. Naar dette Grundlovsbud som Gjenstand for Storthingets saakaldte Revision nævner de midlertidige Gage- og Pensionslister, saa leder dette let ind i den Forestilling, at saavel hver af disse Lister som de af Storthinget angaaende den fattede Beslutninger, skulle danne en sammenhængende Heelhed. En saadan Sammenbinding af Enkeltheder, der staa uden sand indre Forbindelse med hinanden, vilde være meget unaturlig. Ordet Lister behøver ikke at betegne andet og mere, end at der skal meddeles Storthinget fuldstændige Opgaver over de af Kongen midlertidigt tilstaaede Gager og Pensioner, jvfr. Cap. 46, § 2. Det var derfor urigtigt, Gage- og Pensionslisterne med de deri af Storthinget besluttede Forandringer i ældre Tider af Regjeringen bleve forelagte Kongen til Approbation. Fremgangsmaaden var særlig uheldig, idet den

fik Udseende af, at Regjeringen ansaa Sanction nødvendig ogsaa til de Beslutninger, ved hvilke Storthinget udslettede eller nedsatte en midlertidig Gage eller Pension, noget der, som før oplyst, ei var Regjeringens Mening. Grundlovmæssigheden af denne Fremgangsmaade sattes under Paakjendelse ved Rigsretten i 1827 (Actionens Post 2, sidste Led). Tiltalte blev ved Rigsrettens Dom frifunden, hvad hele denne Post angaaer, «fordi de derunder paatalte Handlinger ikke «skjønnes at staa i aabenbar Strid med Grundloven».

Da Storthinget paastod, at alle Beslutninger, det fattede med Hjemmel af Grl.s § 75 i, vare gyldige uden Sanction, søgte det at strække denne Bestemmelses Omraade saa langt som muligt. De Slags Beslutninger, hvorom her har været Tale, ere:

a) De, ved hvilke Storthinget har udslettet eller nedsat nogen paa Listen opført midlertidig Gage eller Pension. Regjeringen har, som nys sagt, altid erkjendt, at dette Slags Beslutninger ei tiltrængte Sanction. Kongen bestemte imidlertid i 1821, at de Beløb, hvormed Pensionerne af Storthinget vare nedsatte, skulde udbetales Pensionisterne af Gratificationsfondet[1]). Deslige Overgreb standsedes derved, at Storthinget i 1824 til sin Bevilgning af Gratificationsfondet knyttede den Betingelse, at intet deraf maatte anvendes til nogen Udgift, Storthinget i Medhold af § 75 i havde negtet.

b) Beslutninger, ved hvilke Storthinget har forhøiet en paa Listerne opført Gage eller Pension. Om dem har Regjeringen undertiden udtalt, at de var fattede med Hjemmel af Grl.s § 75 i og saaledes ikke Gjenstand for Sanction[2]). Denne Tanke er lige urigtig, hvad enten den er bygget paa Forestillingen om, at Storthingets i § 75 i omhandlede Myndighed er controllerende, eller paa at Bestemmelsen ikke udtrykkelig forbeholder Kongen nogen Sanctionsret.

[1]) Storth. Forh. 1824, V, Side 1295—1312.

[2]) Indstilling fra Finantsdepartdmentet af 9 Juni 1842, samt de Indstillinger, der bevirkede Rsl. 28 Januar 1842 og 4 August 1845 om Pensioner til Professor Sverdrup og Krigsraad Flor, see den før omtalte i Justitsdepartementet udarbeidede Oversigt over den constitutionelle Praxis, Side 17—23.

c) Beslutninger, ved hvilke Storthinget har fastsat nye Pensioner, som vare ansøgte hos Kongen, men af ham afslaaede. Storthinget har paastaaet, at det ved at bevilge saadanne Pensioner kun udøvede sin Ret til at revidere «den midlertidige Pensionsliste»; dette Udtryk meentes at maatte omfatte alt, hvad der vedkommende Pensionsvæsenet var passeret fra Storthing til Storthing, altsaa være en Liste «over de mellem Storthingene bevilgede og ansøgte, men ikke bevilgede Pensioner»[1]). Nogle Beslutninger af det her omhandlede Slags bleve fattede af Storthinget 1827, men af Kongen negtede Sanction, fordi han urigtigen (se Cap. 46, § 4) ansaa Storthinget uberettiget dertil. I denne Anledning blev Spørgsmaalet sat under Paakjendelse af Rigsretten i 1827, Actionspost 2, første Led. Rigsretten frifandt Tiltalte, men ogsaa her med det Tillæg, at de paaklagede Regjeringshandlinger ikke skjønnedes at staa i aabenbar Strid med Grundloven.

d) Beslutninger, ved hvilke Storthinget forhøier allerede fast regulerede Gager eller Pensioner, ere ikke Revision af midlertidige Gage- og Pensionslister og derfor af Regjeringen anseede som Gjenstand for Sanction, Rsl. 14 Juni 1851[2]).

c) Beslutning, ved hvilken Storthinget af egen Drift bevilger Gage til et nyt Embede, ansees af Regjeringen som Gjenstand for Sanction. Exempel paa, at en saadan Beslutning er negtet Sanction, forekom i 1857, da Storthinget havde bevilget Gage for en ny Lectorpost i Chemi.[3]). Hverken Protocolcomitee eller Odelsthing gjorde nogen Indvending mod, at Kongen negtede Sanction paa denne Beslutning. Storthingene have flere Gange bevilget Gage til extraordinært Professorembede, under Betingelse af, at en bestemt Person blev ansat i dette. At Kongen ikke forud kan forpligtes til at udnævne ham, flyder af Grl.s § 21.

---

[1]) Actions- og Defensionsindlæg samt Dom i Rigsretssagen mod Statsraad Collett, Side 23.

[2]) Defensors Documentation til Realitetsproceduren i Rigsretssagen 1883, andet Hefte, Side 100.

[3]) Storth. Forh. 1857, VIII, 448—449, X. 71; 1859—60, VIII, O. No. 1, Side 36.

f) Hvis nogen med Forbigaaelse af Kongen ansøger om Pension umiddelbart hos Storthinget, saa erkjender dette, at det ved at bevilge Pensionen gaaer udenfor sin i Grl.s § 75 i omhandlede Function. Som i Cap. 46, § 6, paaviist, har imidlertid Storthinget i § 75 d Hjemmel til at bevilge ogsaa dette Slags Udgifter. Sanctionsspørgsmaalet kommer herved i en anden Stilling, jvfr. nærværende Capitels § 13.

g) Efter det i Cap. 46, §§ 10 og 14 forklarede, har Rigsretten i 1845 frifundet en Statsraad, der var tiltalt for at have bevirket, at Sanction negtedes Beslutninger, ved hvilke Storthinget havde nedsat fast regulerede, men af Kongen midlertidigen omregulerede Gager under det af Kongen bestemte Beløb. I de Rigsrettens Paakjendelse undergivne Tilfælde vare de Embeder, hvis Gager Storthinget havde formindsket, besatte, da dets Beslutninger fattedes. Paa Grund heraf har man paa Storthinget senere undertiden hørt Ytringer, hvorefter Rigsretsdommen kun skulde afgjøre, at saadan Nedsættelse ei maa finde Sted til Skade for de Embedets daværende Indehavere[1]), men intet afgjøre om, hvorvidt Kongen kunde have negtet Sanction, hvis Embederne havde været ledige paa den Tid, Storthinget fattede sine Beslutninger. Da Rigsrettens Protocol over Voteringen i Sagens Realitet fremdeles holdes hemmelig, kan man vistnok ikke udtale sig med fuld Sikkerhed herom. Erindres maa dog, at Negtelse af Sanction ikke var fornøden til at beskytte de da ansatte Embedsmænd[2]), og at det heller ikke var væsentlig af Hensyn til dem, Regjeringen negtede at tilraade Sanction, men fordi den antog, at de Gager, Kongen havde ladet Embederne beholde, fremdeles maatte betragtes som faste. Endelig, at Storthingets Beslutninger negtedes Gyldighed, ikke blot indtil Embederne igjen bleve ledige, men uden Indskrænkning i Tid.

---

[1]) Storth. Forh. 1851, VII, 324.

[2]) Jvfr. Storth. Forh. 1854, VIII, 419, hvor Protocolcomiteen gjør denne Betragtning gjældende, idet den siger, at de ved Beslutningen forurettede vilde kunne søge og erholde Opreisning hos Domstolene.

h) Beslutninger, ved hvilke Storthinget bestemmer, at fast regulerede Gager i Vacancetilfælde skulle inddrages eller nedsættes, ere øiensynligt ikke Udøvelser af dets Myndighed efter § 75 i. De ere heller ikke Anvendelser af dets Myndighed efter § 75 d. De gaa nemlig ikke ud paa at bevilge eller at forkaste Forslag om forhen ubevilgede Udgifter, men paa at omgjøre Beslutninger, ved hvilke Gagerne ere blevne fast regulerede. Kongen har derfor altid antaget, at saadanne Beslutninger kun blive gyldige ved Sanction. Storthinget har undertiden bekjendt sig til den modsatte Synsmaade. Spørgsmaalet var i 1827 Gjenstand for Rigsretspaatale under Actionens Post 3, men blev ikke afgjort, idet denne Deel af Sagen blev afviist som for tidligt anlagt. Efter hvad der under foregaaende Bogstav er udviklet om Rigsretsdommen af 1845, maa det ved den sandsynligviis være antaget, at Sanction her er nødvendig. Odelsthinget har ikke villet erkjende dette, men tvertimod tvende Gange senere, navnlig ved Beslutninger af 16 Septbr. 1851 og 9 Aug. 1854 udtrykkeligt forbeholdt Storthingets constitutionelle Ret til at bestemme Gageforandringer for Vacancetilfælde[1]).

§ 13. Regjeringen synes oprindelig kun at have anseet Beslutninger, ved hvilke Storthinget bevilgede Penge til Dækkelse af Statens Udgifter, som blotte Bemyndigelser. Udentvivl af denne Grund erklærede den i 1816, at Sanction af saadanne Beslutninger vilde være lidet passende. Lidt efter lidt blev denne Opfatning forandret. Ved Kgl. Resl. af 15 Septbr. 1818 meddeeltes almindelig Approbation paa de af Storthinget i 1818 fattede Beslutninger om Statens Indtægter og Udgifter. Ligeledes blev de af Storthingene i 1821 og 1824 fattede Beslutninger af samme Slags ved Rsl. 28 Septbr. 1821 «bifaldte», ved Rsl. 23 Aug. 1824 «approberede». Af

---

[1]) Storth. Forh. 1851, VIII, B. B, Side 100 og IX, 163 (4de Indstillingspost); 1854, VIII, 413—412 og IX, 151 (1ste Indstillingspost). At disse Beslutninger vare eenstemmige, maa vistnok forklares af at de forbeholdt Storthinget dets constitutionelle Ret, uden at det i selve Beslutningerne udtaltes, at Kongens Sanction efter Grundloven var ufornøden.

disse tvetydige Udtryk kan vistnok ingen Slutning drages med Hensyn til Regjeringens Opfatning. Disse Resolutioner omfattede imidlertid ikke alle Storthingets finantsielle Beslutninger. Angaaende dets Beslutninger om Gager og Pensioner afgaves der, som nys sagt, særegne Resolutioner, ved hvilke enkelte Beslutninger negtedes Sanction. Ligeledes blev der afgivet særegne Resolutioner om mange Storthingsbeslutninger vedkommende Statens Eiendomme, f. Ex. af 5 Juli 1816 om Salg af Krogskovens Alminding og om Bevilgninger af Udgifter til offentlige Foranstaltninger eller bestemte Personer. Saaledes negtede Kongen ved Rsl. af 2 Oct. 1824 Sanction paa en Beslutning, ved hvilken Storthinget havde bevilget Amtmanden i Bratsberg Amt Godtgjørelse, fordi han midlertidig havde udført Øverøvrigheds-forretningerne i Laurvigs Grevskab.

Herimod gjorde hverken Protocolcomitee, Odelsthing eller Storthing nogen Indvending. Odelsthinget i 1827 satte, som nys omhandlet, Finantsdepartementets Chef under Tiltale, fordi han havde indstillet Storthingets Beslutninger om midlertidige Gage- og Pensionslister til Approbation, men ikke tillige fordi han havde forholdt sig paa samme Maade med Storthingets Beslutninger om Statens øvrige Udgifter.

I 1827 androg Regjeringen paa en almindelig, men af visse Forbehold begrændset Approbation af Storthingets Beslutninger vedkommende Budgettet. Denne Indstilling blev ikke bifaldt af Kongen, som erklærede, at han fandt Bevilgningerne utilstrækkelige, og at han efter Omstændighederne vilde træffe de til Rigets Tarv fornødne Foranstaltninger. Stærkere ansaa han sig ikke bunden ved Storthingets Negtelse af Bevilgninger, jvfr. Cap. 45, § 3. Noget Forsøg paa at benytte det tagne Forbehold gjorde han imidlertid ikke. Storthingets Budgetbeslutninger i Aarene 1830 til og med 1839 bleve af Regjeringen ikke forelagte Kongen til Approbation, kun til Efterretning. Fra 1842 af er der om Budgettet i lang Tid stadigen afgivet Kgl. Resolution, hvorefter det skulde «tages til Følge», dog med Forbehold for Kongen om senere at træffe særskilte Bestemmelser angaaende de Poster, under hvilke Udgifter ere bevilgede til andre Øiemed eller

under andre Betingelser end af Kongen foreslaaet. I senere Aar er man gaaet mere og mere over til at tage de enkelte Administrationsgrenes Budgetter til Følge ved særskilte kongelige Resolutioner[1].

Regjeringen fastholdt imidlertid ogsaa efter 1830 den Synsmaade, at Kongens Bifald var nødvendigt til Beslutninger, Storthinget fattede angaaende Statens Udgifter, forsaavidt dette ikke skeede med Hjemmel af § 75 i, ligeledes til Beslutninger om Statens Eiendomme. I de allerfleste Tilfælde ere saadanne Beslutninger blevne sanctionerede, approberede eller tagne til Følge, men ofte under en i Regjeringens Indstilling udtalt Forudsætning om, at saadant Bifald grundlovmæssigen kunde have været negtet. I enkelte Tilfælde er dette skeet. Det mærkeligste Exempel herpaa er en Beslutning af 3 Juli 1830[2]), ved hvilken Storthinget havde bestemt, at Kongsberg Sølvværk skulde sættes til Auction og sælges, saafremt et Bud opnaaedes af mindst 75,000 Spd. Under Sagens Behandling havde Storthinget forkastet tvende Forslag, efter hvilke Kongen skulde afgjøre, hvorvidt Kjøbesummen kunde ansees tilfredsstillende. Ved en Auction i 1833 opnaaedes den af Storthinget forlangte Sum; desuagtet bestemte Kongen ved Rsl. 12 Marts 1833. at Salget ikke skulde finde Sted. Andre mærkelige Exempler ere de forskjellige af Storthinget trufne, men af Kongen forkastede Beslutninger om Forandringer i Toldembedsmændenes Procenter, see ovenfor, Cap. 46, § 10, samt den før omtalte Forkastelse af en Beslutning, hvorved Storthinget i 1857 af egen Drift bevilgede Gage for et nyt Lectorembede i Chemie.

Saalænge Storthinget ingen Indsigelse gjorde mod, at Kongen, naar han ansaa det fornødent, fraveg dets Beslutninger om Bestyrelsen og Anvendelsen af Statens Eiendomme, kunde det selvfølgeligt ikke paastaa sig berettiget til uden Kongens Samtykke at træffe bindende Forskrifter om andre Bestanddele af Statsformuen, og saaledes heller ikke paastaa,

---

[1]) See den før omtalte, i Justitsdepartementet udarbeidede Oversigt over den constitutionelle Praxis, Side 47—50.

[2]) Storth. Forh. 1830, Juli, Side 25—32.

at dets Bevilgninger af Udgifter ifølge § 75 d vare Paalæg, som Kongen pligtede at efterkomme. Men i Anledning af den i 1836 fattede Beslutning til Driftsplan for Kongsberg Sølvværk havde Kongen ved Rsl. af 5 Mai 1836 kun paalagt Finantsdepartementet i Overensstemmelse hermed at foranstalte det fornødne, og ved Rsl. 17 Oct. 1839 befalede han den af Storthinget samme Aar udfærdigede Driftsplan «tagen til Følge». Herved foranledigedes den Tanke, at han ansaa disse Beslutninger gyldige uden Sanction, og da han under sidstnævnte Dato sanctionerede en anden Beslutning, ved hvilken Storthinget havde truffet Bestemmelse om Organisationen af Sølvverkets Bestyrelse, erklærede Protocolcomiteen, at denne Beslutning, som fattet efter Grl.s § 19, urettelig var forelagt Kongen til Sanction [1]). Senere have Storthingscomiteerne jævnlig paastaaet, at Storthingets Beslutninger om Statens Udgifter ikke vare Gjenstand for Sanction [2]). I 1851 erklærede Storthinget sig gjennem udtrykkelig Beslutning for denne Synsmaade [3]). Da Kongen havde negtet Sanction paa en Beslutning, hvorved Storthinget i 1857 havde bemyndiget ham til at tilskyde et vist Beløb til Lønsforbedring for Skolelærere i ethvert Amt, der vilde yde et lignende Beløb i samme Øiemed, ytrede Protocolcomiteen i 1860, at Beslutningen, uagtet formet som en Bemyndigelse, var et Paalæg, der ikke tiltrængte Sanction, og efter Comiteens Forslag besluttede Odelsthinget at protestere mod Sanctionsnegtelsens Retmæssighed, hvilket Forslag blev bifaldt [4]). Senere har dog Kongen ved de før (Cap. 36 § 13) omhandlede Resolutioner af 19 Aug. 1880, 16 Juni 1881 og 16 Sept.

---

1) Storth. Forh. 1839, IV, 456; 1842 V. 18 og IX, 608.

2) Storth. Forh. 1845, IX, 528—538; 1848, VII, 52—55.

3) Storth. Forh. 1851, VIII, B. B. Side 86 og IX, 162. Beslutningen var eenstemmig, uagtet et Par af Odelsthingets Medlemmer, Schweigaard og Holmboe, under Debatten havde erklæret sig uenige i den (Morgenbladet for 15 Sept. 1851).

4) Storth. Forh. 1860, VIII, Protocolcom.s Indstilling Side 41—44 og IX, 153; Odelsthingstidenden, Side 1043, viser, at Schweigaard og Stang talte mod Forslaget, som dog antoges mod 27 Stemmer.

1882 negtet Sanction paa Beslutninger, ved hvilke Storthinget havde bevilget Diæter eller Honorarer af Statscassen, samt ved Rsl. 21 Juni 1882 ligeledes negtet Sanction paa en Beslutning af 14de samme Maaned, ved hvilken Storthinget til Fremme af Legemsøvelser og Vaabenbrug havde bevilget 10,000 Kroner til Centralforeningen og 20,000 Kroner til Folkevæbningssamlagene «til Fordeling gjennem disses Fællesstyre». Til Iværksættelsen af denne Beslutning havde altsaa Regjeringen ligesaalidt som ved de tre forannævnte, andet at gjøre end at anvise de bevilgede Beløb til Udbetaling. Odelsthinget i 1883 vilde have Spørgsmaalet om Bevilgningsvetoet afgjort, men ansaa det kun fornødent at paatale Resolutionen af 21 Juni 1882, hvilket skeede under Actionsdecretets Post 2[1]). Ved Rigsrettens Dom[2]) bleve de tiltalte Statsraader under denne Post ikke fældte efter Ansvarligheds-lov 7 Juli 1828, § 1 e, som sætter Straf for at have medvirket til, at Storthingets Beslutninger ikke tillægges den samme ved Grundloven hjemlede Gyldighed, men kun efter samme Lovs § 6, som sætter Straf for Statsraader, der i andre end de i Ansvarlighedsloven udtrykkelig nævnte Tilfælde efterlader eller handler mod nogen i Grundloven eller Rigsacten foreskreven Embedspligt. Rigsretten maa saaledes, saavidt skjønnes, paa den ene Side have anseet Kongen grundlovmæssig berettiget til at negte Sanction paa Storthingets Bevilgninger, paa den anden antaget, at Sanctionsnegtelsen i dette Tilfælde var skadelig for Riget. I saa Fald er nemlig det ansvarlige Statsraadsmedlem kun strafskyldig efter Loven af 7 Juli 1828, § 6, jfr. Grl.s § 30.

§ 14. Trænger en af Storthinget fattet Beslutning til Sanction, maa den i Almindelighed forkastes eller antages i sin Heelhed. Indeholder Beslutningen en mod Grundlov eller en gjældende Lovforskrift stridende Bestemmelse, maa denne dog, efter hvad allerede er omtalt (ovenfor Cap. 44, § 9),

---

[1]) Protocolcom.s Indstilling, Storth. Forh. 1882, Bind. VI, O. No. V, Side 2—12 og 1883, Bind VI, O. No. I, Side 17—20, jfr. Bind V, Doc. No. 50.

[2]) Rigsretstidenden 1884, III, 765.

kunne sættes ud af Betragtning. Undertiden kan det være tvivlsomt, hvorvidt flere forskjellige Beslutninger ere at ansee som en Eenhed eller ved Sanctionen kunne afgjøres hver for sig. Kongen maa i saa Henseende staa noget friere, end naar der handles om Lovbeslutninger. En Beslutning af sidste Slags kan kun sanctioneres ved en Paategning paa selve det Document, der af Storthinget er oversendt Kongen for at forelægges ham til Sanction. Nogen tilsvarende Forskrift haves ikke med Hensyn til almindelige Storthingsbeslutninger. Disse ere i sit Væsen administrative Beslutninger (see ovenfor Side 154). Mellem Administration og Lovgivning er der en indre Forskjel, som her maa komme i Betragtning. Derfor er det, saavidt vides uden Indvending, erkjendt, at Kongen ikke er ubetinget bunden til heelt at antage eller heelt at forkaste en af nogen Communalbestyrelse fattet Beslutning, som ifølge Lov forelægges ham til Stadfæstelse. Vil Storthinget have flere finantsielle Bestemmelser, der ikke i sit Væsen nødvendigen hænge sammen, forenede til en uopløselig Heelhed, maa det give dem Formen af Lovbeslutninger.

Spørgsmaalet var i 1883 undergivet Afgjørelse i Rigsretten. Storthinget havde under 16 og 17 Juni 1882 fattet Beslutninger, hvorved det bevilgede Midler til Udgifterne ved en Centralstyrelse for Statens Jernbaner og i Post c bestemt, at denne Styrelse skulde tiltrædes af to storthingsvalgte Medlemmer. Efter Indstilling fra Regjeringen befalede Kongen, at Beslutningen skulde tages til Følge, dog med Undtagelse af Post c, som efter Regjeringens Mening var grundlovstridig. De tiltalte Statsraader bleve af Rigsretten fældte til Straf, men ogsaa i denne Post kun efter Ansvarlighedslovens § 6, jfr. Grl.s § 30[1]). Herefter maa det antages, at Rigsretten heller ikke i dette Stykke har fundet Regjeringens Fremgangsmaade grundlovstridig, men kun skadelig for Riget.

§ 15. Var Constitutionscomiteens Forslag til Grundlov i 1814 antaget uden Forandring, saa maatte, som før forklaret,

---

[1]) Rigsretstidenden 1883—84 II, 299—301, 2051—2108; III, 272—311, 460—479 og 765.

alle Nationalrepræsentationens Beslutninger, der ikke ved Grls.s § 82 eller dens Analogi vare undtagne fra Sanction, være fattede i Lovs Form, og altsaa være Gjenstand for Sanction, men det kongelige Veto vilde da altid kun have været suspensivt. Efterat det derimod ved Grundloven blev tilladt eller paalagt (Grls. § 112) Storthinget under andre Former end de i § 76 foreskrevne at tage Beslutninger, til hvilke Kongen ikke uden Brud paa Grundloven kan negtes Sanctionsret, fremkommer det Spørgsmaal, om Kongens Veto ogsaa her blot er suspensivt. Dette har engang været lært[1]) under Paaberaabelse deels af Analogien fra § 79, deels af den historiske Kjendsgjerning, at Grundlovens Kilder, den franske Constitution af 1791 og det Adler-Falsenske Udkast kun tillagde Kongen et saadant Veto. Denne Lære er imidlertid for dristig. Som Vilkaar for, at et ordentligt Storthings Beslutning skal kunne træde i Kraft uden kongelig Sanction, kræver Grl.s § 79, at den er fattet af Odelsthing og Lagthing, eller hvis disse ikke ere blevne enige, af Odelsthinget og det samlede Storthing med to Trediedele af dettes Stemmer. Under Grundlovens Taushed at tillægge denne Regel Anvendelighed paa Beslutninger, som blot ere fattede af det samlede Storthing, vilde være at sætte sig ud over de anerkjendte Grændser for den udvidende Fortolkning. I sig selv er det ganske rimeligt, at den lettere Adgang til at istandbringe Beslutninger, som aabnedes derved, at Rigsforsamlingen tillod det samlede Storthing uden foregaaende Behandling i Afdelingerne at afgjøre visse Sager ved simpelt Fleertal, ledsagedes af den stærkere Garanti, som ligger i en ubetinget Nødvendighed af kongelig Stadfæstelse. Protocolcomiteen i 1851 erkjendte ogsaa, at det Veto, hvorom der her er Spørgsmaal, hvis det overhovedet tilkom Kongen, maatte være absolut[2]).

---

[1]) Stang, Side 426—427. Det er forøvrigt bekjendt, at den nævnte Forfatter, længe før han skrev den ovenfor nævnte Afhandling i Retstidenden for 1883, havde opgivet denne Mening i alle Anvendelser. See Afhandlingens Side 263.

[2]) Storth. Forh. 1851, VIII, BB, Side 89.

§ 16. Naar den Lære, at Grundloven har havt til Hensigt at indrømme Kongen Sanctionsret ogsaa med Hensyn til almindelige Storthingsbeslutninger, tiltrods for de stærke Grunde, hvorpaa den støtter sig, har været bestridt saa haardnakket og saa lang Tid, ligger Aarsagen dertil sikkerlig for en meget stor Deel i den ovenfor i Capitel 30 gjendrevne Forestilling, at den lovgivende Myndighed er saa forskjellig fra den finantsielle, at Storthinget ikke maa udøve denne gjennem Lovbeslutninger. Var nemlig denne Sætning rigtig, saa vilde Grundlovens Regel, at Kongen har et absolut Veto til almindelige Storthingsbeslutninger, lede til, at Storthinget, uagtet det mod Kongens Villie kan fremtvinge hvilkensomhelst Forskrift, der ifølge hiin Forestilling lader sig give ved Lov, skulde savne tilsvarende Myndighed med Hensyn til enhver finantsiel Gjenstand, endog om den paatænkte Forskrift lod sig gjentage uforandret i senere Valgperioder. Dette vilde være en paafaldende Mangel paa Sammenhæng i constitutionelle Retsregler. Det kan ikke negtes at være en stor Urimelighed, om Grundloven skulde være saaledes indrettet, at Storthinget, uagtet det ved Anvendelse af Grl.s § 79 kan indføre almindelig Stemmeret ved communale Valg, ophæve Formuesfællesskabet mellem Ægtefæller, indføre Eedsvorneretter eller ophæve Dødsstraffen, kort sagt foretage de allervigtigste Forandringer i vor administrative, civile, processuelle og criminelle Ret, ikke skulde kunne fremtvinge Indkjøb af en Eiendom for offentlig Regning, Salg af en Staten tilhørende Bygning, Pensionering af en fortjent Mand eller Nedsættelse af en endelig reguleret Gage.

Men denne Urimelighed bortfalder ved den i nysnævnte Capitel udviklede Sætning, at Storthinget har Adgang til at udøve sin Raadighed over Statsformuen gjennem Lovbeslutninger. Hvis nemlig det samlede Storthing under Udøvelsen af denne Myndighed har fattet en Beslutning, som Kongen negter Sanction, ville de følgende Storthing ved at fatte samme Beslutning i Lovsform og derpaa gjentage den saaledes som i § 79 bestemt, dog tilsidst formaa at sætte sin Villie igjennem mod Kongen.

Denne Lære er, saavidt skjønnes, den eneste, som kan

bringe Grundlovens Tilhlivelseshistorie, Ord og Principer i fuld Samklang. Den levner Lovgivningen sit naturlige Omraade. Den opretholder Grundlovens bestemte Forudsætning, at Kongen i Regelen har Veto til Storthingets Beslutninger. Den tillader ikke Storthinget at sætte sin Villie igjennem mod Kongen uden under Opfyldelse af Forskrifterne i § 79, men forbeholder det fuld Adgang dertil overalt, hvor disse virkelig kunne opfyldes. At Vetoet derved bliver absolut med Hensyn til Skattebeslutninger, medfører, som Erfaring viser, ingen practiske Ulemper, og at det samme bliver Tilfældet ved Grundlovsforandringer, er kun, hvad Sagens Natur tilsiger.

Capitel 48.

Raadigheden over særskilte offentlige Fonds.

§ 1. Ligesom Paalæg af Afgifter, der tilfalde nogen anden end Statscassen eller en Afdeling af samme, ikke henhører under Storthingets beskattende Myndighed efter Grl.s § 75 a sidste Led, saaledes angaa §§ 19 og 75 d kun den egentlige Statsformue. Til denne kan man ikke henregne Midler, tilhørende en Stiftelse eller et offentligt Fond, der danner et fra Statscassen forskjelligt Retssubject. Som et ydre Vidnesbyrd for Rigtigheden af denne Sætning tør det maaskee paaberaabes, at den Forskrift, ifølge hvilken det beneficerede Gods alene maa anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme, samt milde Stiftelsers Eiendomme kun til disses Gavn, en Forskrift, som oprindelig havde sin Plads i § 18, ved Grundlovens endelige Affattelse blev flyttet over i § 106.

Den her opstillede Lære har aldrig været omtvistet i Anvendelse paa Formuer, tilhørende enten en Commune eller

en Stiftelse, som skylder private Personer eller andre Corporationer end Staten sin Tilblivelse. Have Stifterne anordnet, hvorledes der skal forholdes med Styrelsen af saadanne Midler, forstaaer sig selv, at Storthinget ikke i Kraft af Grl.s §§ 19 og 75 d kan raade over disse Midler, selv om de ifølge Stifternes Villie skulle anvendes til Foranstaltninger, der henhøre under Statens almindelige Øiemed. Dette gjælder ogsaa, hvis det er Kongen, et Regjeringsdepartement eller en af Statens almindelige administrative Autoriteter, f. Ex. en Stifsdirection eller en Amtmand, i hvis Hænder Stifterne have lagt Bestyrelsen. Stifternes Anordning om Midlernes Bestyrelse og Anvendelse maa nemlig i dette som i alle andre Tilfælde opretholdes, saavidt skee kan. Herom mere nedenfor i Capitel 61, § 4.

Sætningen gjælder imidlertid ogsaa om Formuer tilhørende selvstændige juridiske Personer, der ere tilblevne ved en af Staten truffen Foranstaltning. Er dette skeet ved Lov, og Bestyrelsen af Indretningens Formue ved samme er henlagt under en dertil særskilt organiseret Autoritet, saa maa denne Anordning følges, saalænge Loven forbliver uforandret, og Storthinget kan altsaa ligesaalidt ved Bevilgning efter Grl.s § 75 d raade over Indretningens Midler til Fremme af det lovbestemte Øiemed, som det ved Plenarbeslutning kan give dem en derfra forskjellig Anvendelse. Exempler paa saadanne Indretninger ere Hestehjælpscasserne, see Lovene af 8 Sept. 1818, § 12, 25 Sept. 1845 og 3 Marts 1860, samt det ved Lov 6 Juni 1873 oprettede Fond til almeennyttige Foranstaltninger vedkommende Vaarsildfiskeriet. Anderledes kan da Tingen heller ikke stille sig, hvis det er til Regjeringen eller en af de almindelige underordnede Autoriteter, Loven har henlagt Bestyrelsen af Fondets Midler. Naar saaledes Loven om det beneficerede Gods 20 August 1821, § 53, foreskrev, til hvilke Øiemed Oplysningsvæsenets Fonds Indtægter skulde anvendes, og i § 54, at Regjeringen skulde vaage over, at det skeede, saa kunde dette ikke forstaaes anderledes, end at Regjeringen, ikke Storthinget, skulde raade over disse Midlers Anvendelse paa den lovbestemte Maade.

Herom var man ogsaa altid enig[1]. Med Hensyn til et andet offentligt Fond har Spørgsmaalet engang givet Anledning til Tvist. Uagtet Loven om Handelen i Finmarken af 13 Sept. 1830 § 21 foreskrev, hvorledes Finmarkens Brændeviinscasses Indtægter skulde anvendes, tog Storthinget i 1833 sig fore ved almindelige Plenarbeslutning at give nærmere Bestemmelser om Anvendelsen. Kongen negtede imidlertid at tage denne Beslutning til Følge og erklærede, at Storthinget ved samme havde overskredet sin Myndighed. Protocolcomiteen i 1836 nævnte vel denne Resolution, men gjorde ingen Indvending mod den, og Storthingene havde aldrig senere forsøgt at udøve Bevilgningsmyndighed over dette Fond[2]. Ligeledes har Kongen ved Rsl. af 16 Oct. 1833 negtet Storthinget Ret til at bevilge af den almindelige Brandforsikringsindretnings Midler[3]. Skal Bevilgningsmyndighed over saadanne særskilte Fonds forbeholdes Storthinget, maa det skee ved Lov, see f. Ex. Lov om Havnearbeider i Fiskeridistricterne af 24 Mai 1873, § 4.

Hvad ovenfor er udviklet, maa ogsaa gjælde, hvis Fondet er oprettet ikke ved Lov, men paa anden gyldig Maade, f. Ex. ved kongelig Resolution. Storthinget har vistnok ved en enkelt Leilighed villet tilegne sig Myndigheden til at bevilge Udgifter af Christiania Auctionsfond, men opgav senere sin Paastand herom[4]. Vil Storthinget skaffe sig bevilgende Myndighed over saadanne Fonds, maa ogsaa dette skee ved Lov, see f. Ex. Loven af 16 Mai 1860 om Søcadetcorpsets Fond.

§ 2. Som Gjenstand for Storthingets Revisionsmyndighed nævner Grl.s § 75 i midlertidige Gage- og Pensionslister

---

[1]) Storth. Forh. 1842, III, 171 ff.

[2]) Storth. Forh. 1833, IV, 190 og 194; Dep. Tid. 1833, 803; Storth. Forh. 1836—1837, V, 96—99; jvfr. Lov om Toldopsynet i Finmarken 20 Sept. 1845, § 11, og Lov 14 Apr. 1860, § 5, samt Storth. Tid. 1857, III, 912 ff. og nærværende Værks Cap. 36, § 6.

[3]) Dep. Tid. 1833, 827—829.

[4]) Storth. Forh. 1839, IV, 329; Storth. Efterretn. 1842, 70; Storth. Forh. 1848, VI, 838.

uden nogensomhelst Undtagelse. Heraf har man villet slutte, at Bestemmelsen omfatter alle Gager og Pensioner, som udredes af hvilketsomhelst offentligt Fond, der staaer under Regjeringens Bestyrelse. Saaledes blev efter Forlangende fra Storthinget i 1830 Lister over de Gager og Pensioner, som udrededes af Oplysningsvæsenets Fond, forelagt det følgende Storthing til Revision, og derved er det senere altid forblevet[1]). Ligeledes havde Regjeringen allerede dengang af ngen Drift fremlagt Gager, som udredes af den almindelige Enkecasse og den almindelige Brandforsikringsindretning, til Revision af Storthinget. I 1842 anmodede dette Regjeringen om at meddele det Lister over alle ureviderede Gager og Pensioner, som udrededes af Fonds, der staa under dens Forvaltning. Spørgsmaalet om, hvorvidt disse vare Gjenstand for Revision, blev derpaa taget under Overveielse saavel af Regjeringen som af Constitutionscomiteen i 1848. Denne sluttede sig i det hele til Regjeringens Anskuelse og udtalte, at forsaavidt saadanne Fonds enten ganske eller for en væsentlig Deel bestaa ved Bidrag af Statscassen eller andre til Stetsformuen henhørende Midler, og forsaavidt ikke Anvendelse ved Lov eller anden gyldig Bestemmelse er fastsat, tilkommer det Stvrthinget at forlange sig de af samme midlertidigen bevilgede Gager og Pensioner forelagte til grundlovmæssig Revision, hvorimod Storthinget ei har nogen saadan Ret med Hensyn til de Gager og Pensioner, der udredes af Fonds, s om bestaa enten alene ved egne Midler eller dog uden væsentligt Bidrag af Statsformuen[2]). Denne Lære er vistnok i Hovedsagen rigtig. Da Grl s § 75 a kun angaaer Skatter til Statscassen, § 75 d ligeledes kun Udgifter af denne, saa maa det antages, at § 75 i kun tænker paa Gager og Pensioner, som udredes enten af selve Stascassen eller af Fonds, der i Virkeligheden ere Dele af den. Det er saaledes, for at nævne Exempler, klart nok, at Storthinget inge Ret har til at revidere de Pensioner, som af Kongen eller

---

1) Storth. Forh. 1833. II, 222, og V, 114; 1842, III, 172.

2) Storth. Forh. 1842, April; 244—246; Dep. Tid. 1845, Side 279 ff. Storth. Forh. 1848, VI, 836—837.

efter hans Bestemmelse tilstaaes nogen af Toldvæsenets Understøttelsesfond, Lov 12 Octbr. 1857, § 9, eller af Lodsunderstøttelseskassen, Lodslovene af 6 August 1824, § 24, og 17 Juni 1869, § 43. Ei heller vilde Storthinget kunne have reguleret de Gager, som udredes af sidstnævnte Casse, medmindre det udtrykkelig havde været sagt i Loven. Nogen Udvidelse af Storthingets Myndighed kan det ikke medføre, at Statscassen udreder Bidrag til et saadant Fond, saafremt Statscassen er forpligtet dertil enten ved Lov eller ved Overeenssomst. Men at der paahviler Statscassen nogen saadan Forpligtelse, er i alt Fald yderlig sjeldent, og hvis Storthinget frivilligen bevilger Bidrag til nogen offentlig Stiftelse, saa kan det naturligviis, hvad enten denne staaer under Bestyrelse af Regjeringen eller nogen anden, gjøre sin Bevilgning afhængig af, at Fondets samtlige Indtægter anvendes paa den Maade, det i sin Beslutning angiver. Heri ligger den sande Grund til, at der med Hensyn til Storthingets Bevilgningsmyndighed kan skjelnes mellem de Fonds, som have tilstrækkelige Intægter, og dem, som have Tilskud af Statscassen. Men heraf følger for det første, at det ikke kommer an paa, hvor stort eller lidet Statscassens Bidrag er. Det staaer vistnok til Fondets Bestyrelse, hvorvidt den vil modtage Bidraget eller lade sig nøie med Fondets egne Indtægter, i hvilket Fald den beholder fuld Raadighed over disse, men vil Bestyrelsen modtage det bevilgede Bidrag, maa den, hvad enten dette Bidrag er stort eller lidet, underkaste sig de dertil af Storthinget knyttede Vilkaar. Dernæst, at Storthinget ikke har den samme Pligt til at revidere disse Gager og Pensioner, som dem, der udredes af Statscassen. Vil Storthinget bevilge Bidraget, saaledes at Bestyrelsen faaer Adgang til selv endelig at bestemme Fondets Gager og Pensioner ligesaavel som dets øvrige Udgifter, saa er ikke Grundloven til Hinder derfor.

§ 3. De Betragtninger, der have ledet Grundloven til at forbeholde Storthinget den i § 75 d og i omhandlede Raadighed over Statscassen, have omtrent den samme Vægt naar der spørges om Udgifter, som udredes af særskilte Stiftelser eller Formuesmasser, dannede for at fremme et

eller andet specielt Statsøiemed. Det antages derfor, at Lovgivningen, forsaavidt ikke privatretligt bindende Bestemmelser ere til Hinder derfor, kan tillægge Storthinget samme Raadighed over saadanne Stiftelsers Formuer, som over Statscassen. Dette er med Hensyn til Oplysningsvæsenets Fond skeet ved Lov af 10 Septbr. 1842 og med Hensyn til Søcadetcorpsets Fond ved Loven af 16 Mai 1860, jvfr. om Fisketiendefondet Loven af 20 Septbr. 1845, § 3. I Lighed hermed har Regjeringen uden Lovforskrift indrømmet Storthinget saadan Myndighed med Hensyn til det Nordlandske Kirke- og Skolefond samt de lærde Skoler, der have tilstrækkelige Midler til at dække sine Udgifter. Hvad de sidste angaaer, kunde dette før med en vis Føie siges at være en nødvendig Følge af Fr. 7 Nov. 1809, §§ 110 og 111, som dog nu ere ophævede ved Loven om det høiere Skolevæsen af 17 Juni 1860, § 67[1]).

Den Myndighed over saadanne Stiftelser Formuer, der ved Lov tillægges Storthinget, kan ei være større, end den Grundloven tillægger det med Hensyn til Statsformuen. Forsaavidt hine overhovedet kunne anvendes til Gager og Pensioner, maa altsaa Kongen have Ret til midlertidig at tilstaa saadanne[2]).

Capitel 49.

Bank og Pengevæsenet.

§ 1. Grl.s § 110 lyder: «Norge beholder sin egen Bank og sit eget Penge- og Myntvæsen, hvilke Indretninger ved Lov bestemmes. Det er Lovgiv-

---

1) Storth, Forh. 1833, VI, 530; 1854, VII, 254—255; 1857, VII, Dok. No. 38 og VIII, 644.

2) Jvfr. Storth. Efterr. 1845, Side 202.

ningen, som har at fastsætte Myntfoden, Mynternes Størrelse og Inddeling med videre samt bestemme, hvem der skal have Ret til at udstede Pengerepræsentativer. Denne Myndighed kan altsaa ikke udøves hverken af Kongen eller i det samlede Storthing.

Da Grundloven blev given, fandtes kun en eneste Bank i Landet, nemlig den norske Rigsbank, der tilhørte Staten. Efter Udtryksmaaden i § 110 kunde man fristes til den Tro, at Hensigten var, at denne Indretning skulde bibeholdes. Dette har dog aldrig været antaget. Paragraphen blev indskudt i Grundloven i Anledning af Foreningen med Sverige og har neppe andet til Hensigt end at forebygge Fællesskab mellem Rigerne med Hensyn til Pengevæsen. Forøvrigt maa den lovgivende Magt have Adgang til at ordne disse Indretninger paa den Maade, der findes tjenligst. Ligesom Grl.s § 110 ikke ansaaes til Hinder for, at Rigsbanken ophævedes, og at Retten til at udstede Sedler, der gjælde som tvungne Betalingsmidler, overdroges Norges Bank, der tilhører et Actielskab saaledes maatte Lovgivningen i saadan Udstrækning, den fandt raadeligt, kunne tillade Oprettelsen af private Banker med Ret til at udstede Sedler.

§ 2. Desuden tillægger Grl.s § 75 c Storthinget Ret til at «føre Opsyn over Rigets Pengevæsen». Som en Sammenligning med § 110 og det Adler-Falsenske Udkast § 78 c viser, menes ved Pengevæsen her ikke blot Myntvæsenet, men ogsaa Udstedelsen af Banksedler, der ere tvungne Betalingsmidler, eller andre Pengerepræsentativer.

Udtrykket at føre Opsyn med Pengevæsenet betegner egentlig kun en controllerende Virksomhed, nemlig at paasee, at de angaaende Pengevæsenet givne Forskrifter blive iagttagne. Allerede ifølge selve Grundloven maa Storthinge kunne fordre, at alle derhenhørende Protocoller og Documenter forelægges det, ligemeget hvad enten de tilhøre offentlige eller private Indretninger, der have Ret til at udstede Pengerepræsentativer. Ligeledes maa det kunne lade saadanne Bankers Metalforraad og Cassebeholdninger eftersee, jvfr. Octroi af 14 Juni 1816, § 78, for den Bank, der paatænktes istandbragt ved frivillige Indskud.

Videre gaaer aabenbart ikke den Myndighed, Storthinget med Hjemmel blot af Grl.s § 75 c kan udøve. Saaledes kan det ikke engang beslutte Tiltale mod de Bestyrelser, som maatte overtræde Banklovgivningen. Men det vilde ikke kunne erklæres uforeneligt med Grundloven, om Lovgivningen tillagde det Ret hertil.

§ 3. For at skaffe Riget et lovmæssigt og sikkert Pengevæsen er det unødvendigt at strække Storthingets Befatning dermed endnu længere. Dette er imidlertid skeet ved Bankfundatsen af 14 Juni 1816, §§ 10, 44, 46 og 51, som tillægge Storthinget Ret til at vælge Bankens Repræsentanter og Directører samt Administratorerne for dens Filialafdelinger. Storthinget har derved faaet ikke blot Control med denne Indretning, men ogsaa en Andeel i dens Overbestyrelse. Om Grundlovsmæssigheden heraf synes der ikke ved Lovens Istandbringelse at være reist nogen Tvivl, uagtet de nævnte Functionærer i Fundatsen selv benævntes Embedsmænd, jfr. Grl.s § 21. Det er muligt, at man har søgt sin Hjemmel i den halvt private Characteer, Fundatsen gav Banken. Denne dannedes nemlig ved Indskud, der vistnok vare tvungne, men for hvilke Indskyderne fik Actier i Banken. Tanken var desuden, at det, naar Indskudene vare fuldt indbetalte, skulde tages under Overveielse, hvorvidt Banken skulde overleveres til Actionærerne som en privat Indretning. Og indtil dette skeede, var det ganske naturligt at ansee Storthinget som Repræsentation for Actionærerne. Men det er ogsaa muligt, at Statsmagterne have antaget, at Grundloven ligesom det Adler-Falsenske Udkast havde tiltænkt Storthinget den egentlige Overbestyrelse af Rigets Hovedbank. Thi Rigsforsamlingen paa Eidsvold udnævnte midlertidig Direction for den norske Rigsbank, og da denne Direction i 1815 henvendte sig til Kongen med Forlangende om Afgjørelse af nogle Spørgsmaal, som for en Deel vare af reent administrativ Natur, oversendte Kongen hele Sagen til det samlede Storthing, som fattede de fornødne Beslutninger og meddeelte disse umiddelbart til Rigsbankens Direction [1]).

[1]) Storth. Efterr. 1814—21, Side 103, Anm.; Storth. Forhandl. 1815, Octbr., 11—27.

Ogsaa senere har Stortinget anseet sig berettiget til at udøve en Myndighed i Norges Banks Anliggender, der ikke blot gaaer videre, end Ordene i Grl.s § 75 c efter bogstavelig Forstaaelse medføre, men endog ligger udenfor, hvad Bankfundatsen har forbeholdt det. Ifølge dennes § 42 a skulde Bankens Repræsentanter ved en saakaldt Convention afgive specielle Bestemmelser og Regler for Indretningens Bestyrelse, hvilken Convention istandbragtes under 10 Oct. 1820 og derpaa fremlagdes for Storthinget i 1821. Dettes Bankcomitee ansaa Storthinget berettiget til at forandre de Bestemmelser i denne Convention, som enten maatte findes at stride mod Fundatsen eller ikke vare en nødvendig Følge af samme. Storthinget foretog virkelig ogsaa een Forandring af sidstnævnte Slags. Paa Storthinget 1836 udtalte imidlertid Bankcomiteen den rigtigere Mening, at Storthinget ikke paa anden Maade end ved Lov kan forandre Conventionen. Ogsaa i anden Anvendelse bifaldt Storthinget den samme Anskuelse. Blandt de Rettigheder, Fundatsens § 42 overdrager Bankens Repræsentantskab, hører Myndigheden til at oprette Filialafdelinger. Paa Grund heraf antog samme Storthing, at det ikke ved Plenarbeslutning kunde paalægge Bankbestyrelsen at træffe en saadan Foranstaltning, men maatte indskrænke sig til at udtale, at det i et givet Tilfælde fandt det billigt [1]).

Lønningerne for Bankens Embedsmænd og Betjente skulle ifølge Conventionen af 10 Oct. 1820, § 42, bestemmes af Bankens Repræsentantskab. I 1827 tiltog Storthinget sig Ret til at træffe Bestemmelser herom, men erkjendte i 1839, at Myndigheden tilkommer Repræsentantskabet [2]), som ogsaa senere altid har udøvet den.

En Banks Forretninger bestaa ikke udelukkende eller engang hovedsagelig i at udstede Pengerepræsentativer, men

---

1) Storth. Forh. 1821, Juni, 232—242; 1836, III, 57—71 og 80—89; Storth. Efterretn. 1836, Side 76—77, der vise, at begge Spørgsmaal vare Gjenstand for stor Meningsforskjel inden Storthinget.

2) Storth. Forh. 1827, August, Side 28—30, 1836, III, 376—390; Storth. Forh. 1839, VII, 236—252.

overhovedet i at modtage Penge tillaans mod saadanne Gjældsbeviser eller paa andre Maader og igjen at udlaane disse Penge. Det forstaaer sig selv, at den specielle Control, Grl.s § 75 c tillægger Storthinget, ikke strækker sig til det sidste Slags Virksomhed, der nu kan drives af private Associationer eller Personer uden nogensomhelst Bemyndigelse og uden anden Indskrænkning, end at de ei maa udstede Gjældsbreve lydende paa Ihændehaveren. Selv om det tillodes private Banker at udstede saadanne Sedler, som ikke bleve gjorte til tvungne Betalingsmidler, vilde Storthinget ifølge Grundloven ligesaalidt have Opsyn dermed som med hvilkensomhelst anden privat Virksomhed. Thi Sedler, som enhver anden end Udstederen kan negte at modtage i Betaling, ere hverken Penge eller Pengerepræsentativer. Derfor kunde ogsaa Loven om Laane- og Disconteringsindretningerne af 14 Juni 1816, § 20, lade sig nøie med at sætte disse Indretninger under Control ikke af Storthinget, men af Regjeringen, uagtet de fik Ret til at udstede urentebærende Sedler, lydende paa Ihændehaveren og betalbare paa Anfordring.

Ved en enkelt Leilighed synes Storthinget at have været inde paa den Tanke, at Grundloven giver det Krav paa eiendommelige Rettigheder med Hensyn til alle Slags Bankforretninger. Under Behandlingen af den kongelige Proposition til Lov om Hypothekbanken forandrede det den nemlig derhen, at tvende Medlemmer af denne Banks Direction skulde vælges af Storthinget, see Lov 18 Sept. 1851, § 15. Et Mindretal i Regjeringen tilraadede af denne Grund at negte Lovbeslutningen Sanction [1]).

---

[1]) Storth. Forhandl. 1851, VIII, 341; 1854, VIII, Protocolcomiteens Indstilling, 28—31.

Capitel 50.

Statstjenestens Ordning.

§ 1. Den udøvende Magts Forretninger ere af saa stort Omfang, saa forskjellig Art og bundne til saa forskjellige Steder, at de ikke kunne udføres uden ved Hjælp af et Embedsværk med fast Organisation. Et saadant var forlængst indrettet, da Grundloven blev given, og det er dens Forudsætning, at det bibeholdes. I § 21 skjelner den mellem tre Hovedclasser af Embedsmænd, civile, geistlige og militære. I §§ 22 og 92, jfr. §§ 55, 56 og 58, forudsætter den en mere i Enkeltheder gaaende Organisation. Tanken er tydelig, at enhver Art af Embedsmænd skal have sit særegne Slags Forretninger og det som fast anviist Virksomhed, thi alene herved kan sand Forskjel fremkomme mellem de forskjellige Slags Embeder, Grundloven nævner.

§ 2. Statstjenesten organiseres ved Bestemmelser om, hvilke Embeder eller andre Poster der skulle haves, hvilke Forretninger der skulle henlægges under enhver af dem, i hvilket Forhold de skulle staa til hverandre, hvem der skal besætte dem, og hvilket Vederlag deres Indehavere skulle erholde for sit Arbeide. Endelig hører ogsaa Fastsættelsen af Embedsrangen herhen.

Myndigheden til at organisere Statstjenesten hviler først og fremst hos den lovgivende Magt. Grundloven har nemlig ikke ved nogen almindelig Bestemmelse undtaget denne Gjenstand fra Lovgivningens Omraade[1]). Exempler paa Love, som træffe organisatoriske Bestemmelser om Embeder og Bestillinger, ere Universitetsfundatsen af 28 Juli 1824, § 8, og Tillægslov 12 Mai 1866, Lov om Navigationsexamen 9 Aug. 1839, § 5, Lov om Almueskolevæsenet af 16 Mai 1860, § 80, jvfr. nu Lov 26 Juni 1889, § 65, Lov om det høiere Skolevæsen 17 Juni 1869, § 39, Lodsloven af samme Dato, § 1, o. s. v.

Det kan dog langtfra siges, at den herombandlede Myndighed udelukkende tilkommer Lovgivningen.

---

[1]) Sth. Forh. 1874, III, O. N. 29, Side 6.

For det første gives der enkelte Grene af Statstjenesten, hvis Ordning i det væsentlige tilkommer den udøvende Magt.

For det andet kan Kongen ogsaa udenfor disse give mange Slags Bestemmelser om Statstjenestens Ordning.

For det tredie kunne Gagerne, som ovenfor i Cap. 30 og 46 omhandlet, reguleres ved almindelige Storthingsbeslutninger.

Den til enhver Tid stedfindende Organisation af Statstjenesten kan i Almindelighed forandres af Statsmagterne, eftersom de finde det hensigtsmæssigt, dog saaledes at Forandringen i mange Tilfælde kun træder i Kraft fra den Tid, Embedet eller Bestillingen bliver ledig. Selv bortseet herfra er deres Raadighed over Statstjenesten ikke ganske uindskrænket.

Alt dette skal nu nærmere udvikles.

§ 3. Efter den engelske Forfatning er Kongen *the fountain of honour and office*[1]), og regelmæssigen udnævnes derfor alle Statstjenstemænd enten umiddelbart af ham eller af Embedsmænd, han har beskikket. Samme Grundsætning er vistnok anerkjendt i Fastlandsstaternes Forfatningslove, men dog kun med mere eller mindre væsentlige Forbehold. Den franske Const. af 3 Sept. 1791, Cap. IV, § 1, opstillede i saa Henseende meget betydelige Indskrænkninger i Kongens Myndighed. Den gav ham ikke engang Ret til at vælge alle Stabsofficierer. Den svenske Regjeringsforms § 28 tillægger ham vel Ret til at udvælge alle de Tjenestemænd, for hvem kongelig Fuldmagt (enten ifølge den i 1809 gjældende Forretningsorden eller ifølge senere Bestemmelser) udfærdiges, men begrændser i §§ 29—31 Kongens Valgret med Hensyn til Biskoper, Præster og Borgermestre[2]). Den belgiske Grundlov, § 66, siger, at Kongen besætter alle Poster i Hæren, endvidere i den almindelige Statsforvaltning og Diplomatiet med Forbehold af de Undtagelser, som ved Lov maatte blive gjorte, men andre Poster kun forsaavidt

---

[1]) **Stephen**, Commentaries, II, 533.

[2]) **Naumann**, Statsförfatningsrätt, II, 67.

Lovgivningen dertil bemyndiger ham. Den preussiske Grundlov § 66 tillægger Kongen Ret til at besætte alle Poster i Hæren samt i de øvrige Grene af Statsforvaltningen, forsaavidt Loven ikke anderledes bestemmer. Den danske Grundlov § 17 lyder: «Kongen besætter alle Embeder i samme Omfang som hidtil. Forandringer heri kunne skee ved Lov.» Herved maa det erindres, at alle de nævnte Forfatningslove med Undtagelse af den franske af 1791 have tillagt Kongen et absolut Veto til Love, og at saaledes Retten til at besætte Statstjenestens Poster ikke mod hans Villie kan overdrages andre.

I Modsætning til disse Grundlove fastsætter vor Grundlovs § 21 ubetinget, at Kongen vælger og beskikker alle civile, geistlige og militære Embedsmænd. Herved menes noget andet og mere, end at Lovgivningen kan organisere Statstjenesten efter Forgodtbefindende, kun med det Forbehold, at de Tjenestemænd, den lader beholde Navn af Embedsmænd, skulle ansættes paa den i Paragraphen bestemte Maade. Da Grundloven blev given, var det Embedsmænd med kongelig Udnævnelse, som i alle væsentlige Dele udførte Statstjenesten. Det er dette Princip, Grundloven har villet opretholde. Hertil sigter ikke blot § 21, men ogsaa §§ 22, 28, 50 og 92. Det er klart, at §§ 22 og 50 har villet sikre de Tjenestemænd, gjennem hvilke Statstjenesten i det store taget udføres, Uafsættelighed og Stemmeret, medens § 92 paa den anden Side har villet forebygge, at denne Tjeneste lægges i Hænderne paa Personer, som mangle de der nævnte Egenskaber. Ligesaa uforeneligt med Grundloven som det vilde være, om Kongen, for at kunne ansætte Udlændinger i de lavere Officiersposter eller for at kunne afskedige deres Indehavere efter Forgodtbefindende, omdannede dem fra Embeder til Bestillinger, ligesaa grundlovstridigt vilde det være, om Lovgivningen bestemte, at disse Tjenestemænd eller Præsterne ikke længere skulde være Embedsmænd, men vælges af andre end Kongen.

Navnlig fortjener det at bemærkes, at ikke alene alle Overøvrighedspersoner, men ogsaa Magistraterne og Fogderne, det vil sige de civile Underøvrigheder, ifølge §§ 22 og 92

skulle være Embedsmænd. Dette er de vigtigste locale Statstjenere. Særkjendet ved Øvrighedernes Stilling er nemlig, at de, hver i sit District, ere Regjeringens Organer og almindelige Fuldmægtige, forpligtede til at paasee Lovenes Overholdelse og udføre Regjeringens Befalinger i hvilkensomhelst Retning. Dertil skal Kongen ifølge Grundloven have Medhjælpere, som han selv vælger og beskikker. Den er altsaa til Hinder for, at disse Embeder forandres, saaledes at de nævnte Forretninger henlægges til kommunevalgte Bestillingsmænd.

§ 4. At Udførelsen af Statens faste Forretninger skal foregaa gjennem Embedsmænd, er dog kun en almindelig Grundsætning, der i Anvendelsen ikke kan fastholdes med Strenghed. Da vor Forfatning istandbragtes, vare mange mindre vigtige Staten vedkommende Forretninger overdragne Bestillingsmænd, ansatte enten af et Regjeringscollegium eller af en local Autoritet, som oftest Øvrigheden. Grundloven havde naturligvis ikke til Hensigt at gjøre nogen Forandring heri. Der kan heller ikke engang være noget til Hinder for, at mindre vigtige Forretninger, som paa Grundlovens Tid udførtes af Embedsmænd, nu henlægges til Bestillingsmænd.

§ 5. Spørges kan der dog, om Grundloven tillader at organisere Poster i Statstjenesten saaledes, at de skulle besættes af Kongen, men alligevel ikke være Embeder. Nogen vægtig Indvending kan der ikke gjøres mod en saadan Ordning af Poster, hvis Forretninger ere af samme Slags som dem, en privat Driftsherre anbetroer sine underordnede, altsaa hvor det gjælder Bestyrelsen af Statseiendomme eller oeconomiske Foretagender, som drives for Statens Regning. Saaledes ere Tjenestemændene ved Kongsberg Sølvværk (Rsl. 16 Juli 1838), Directørerne for Jernbanerne og Hypothekbanken, Forstmestrene (27 Juni 1860) m. fl. ansatte blot som Bestillingsmænd. Derimod faaer Sagen sine constitutionelle Betænkeligheder, hvis der er Tale om offentlige Forretninger i egentlig Forstand, navnlig hvis der gjennem dem gribes ind i private Borgeres Rettigheder. Imidlertid kan ogsaa her saadan Ordning forsvares, hvis den kun finder

Sted til Prøve eller Forretningerne ere af saa særegen Natur, at den almindelige Regel ei bør komme til Anvendelse.

§ 6. Der gives offentlige Anliggender, som ikke angaa det hele Rige, men kun en enkelt Landsdeel, en Commune.

Da Grundloven istandbragtes, var vistnok Riget deelt i Communer, og af disse havde Kjøbstæderne et Slags Selvstyrelse,*] men Landcommunerne styredes udelukkende af Embedsmænd. Vor Grundlov har ikke, som flere andre, f. Ex. den belgiske, § 108, den hollandske, fjerde Capitel, den danske, § 91, tilsagt Communerne Ret til at styre sine Anliggender gjennem folkevalgte Repræsentanter. Ikke engang det Adler-Falsenske Udkast, der dog opstillede Grundtrækkene for flere af de vigtigste Institutioner, indlod sig paa Communernes Organisation. Hvor fjernt dette Udkast var fra at fordre Selvstændighed for dem, fremgaaer af § 224, der overlader til Øvrighederne at beskikke Medlemmer af Fattigcommissionerne. Dette er saameget mærkeligere, som baade den franske Constitution af 3 Septbr. 1791, tredie Afdeling, Cap. IV, Sect. 2, og den spanske af 19 Marts 1812, sjette Titel, indeholdt Bestemmelser om Communernes Bestyrelse ved selvvalgte Autoriteter. Formodentlig antog man i 1814, at Folket dengang endnu ikke havde opnaaet den fornødne Modenhed til en repræsentativ Communalforfatning.

Denne Grundlovens Taushed gav Anledning til, at endogsaa Storthingets Constitutionscomitee engang udtalte den Mening, at Bestyrelsen af og det umiddelbare Opsyn med Communernes øconomiske Anliggender og almindelige Politi ifølge Grundsætningerne i Norges Grundlov tilkom den udøvende Magt. Denne Anskuelse fandt stærk Modstand paa Storthinget, frafaldtes af dette[1]), er aldrig optagen af Regjeringen og øiensynlig urigtig. Naar Grundloven uden Forbehold har tillagt Kongen den udøvende Magt, mener den selvfølgelig kun den udøvende Magt i Statens Anliggender. At den ikke har villet overlade alt Herredømme over Com-

[1]) Storth. Forh. 1824, Mai, Side 103—104, sammenholdt med Storthingets Adresse, Side 449—50.

munerne til Kongen og hans underordnede Embedsmænd, fremgaaer af § 55, der paalægger Formændene i Kjøbstæderne constitutionelle Pligter og derved gjør det umuligt at afskaffe denne Institution. Grundlovens Taushed om Communalforfatningen betyder kun, at Gjenstanden er overladt den lovgivende Magt. Saaledes forstodes Tingen strax. Overeensstemmende med den af Statsmagterne givne Instruction havde Lovcomiteen allerede i 1821 udarbeidet Udkast til en Lov om Communernes Bestyrelser ved folkevalgte Repræsentanter. Det var imidlertid først i 1837, den kom istand.

§ 7. Hvilke Samfundsanliggender skulle henlægges under Communerne, det vil sige overlades til Afgjørelse enten af deres stemmeberettigede Medlemmer eller nogen af disse valgt Autoritet, afhænger i een Retning utvivlsomt af den lovgivende Magts Forgodtbefindende. Der gives nemlig intet enkelt Slags Anliggender, uden at Lovgivningen kan fratage Communerne Raadigheden over dem. Paa den anden Side staaer det klarligen ikke Lovgivningen frit for at berøve Kongen Styrelsen af hvilkesomhelst Anliggender ved at henlægge dem til Communerne For det første maa den altid lade Kongen beholde Anordningen af den offentlige Gudstjeneste, Skatteopkrævningen, Forvaltningen af Statens Formue, Styrelsen af Forsvarsvæsenet, overhovedet enhver Myndighedsart, som ved speciel Grundlovsbestemmelse er ham tillagt, ligeledes den øverste Politimyndighed, og det uden Hensyn til, hvorvidt Udgifterne ved disse Grene af Statsstyrelsen bæres af Staten eller Communen. Det maa desuden opstilles som Grundsætning, at Lovgivningen ei kan henlægge andre Gjenstande heelt og holdent under Communerne, end hvad der udelukkende eller dog væsentligst angaaer disse selv. Over Anliggender, i hvilke ikke blot den enkelte Commune, men ogsaa Staten har en bestemt og paaviselig Interesse, f. Ex. det offentlige Veivæsen og lignende Indretninger, kan Myndigheden deles mellem Kongen og vedkommende Commune. Dette gjælder navnlig, hvor Communen heelt eller for nogen Deel bærer Udgifterne ved de herhenhørende offentlige Foranstaltninger.

Det samme kan ogsaa skee, hvor disse enten slet ikke koste Penge eller ikke foranledige andre Udgifter for Statscassen end ved Paatalen af de Lovovertrædelser, som dermed staa i Forbindelse. Hvis derimod den Administrationsgreen, hvorom der handles, forvolder andre Udgifter, som udredes alene af Statscassen, vilde det være et Indgreb i den udøvende Magt i Staten, om Lovgivningen overdrog Styrelsen udelukkende til Communen. Dette Prinsip er tilsidesat ved Lovene om Folkeskolevæsenet af 26 Juni 1889.

§ 8. Beskikkelse af Tjenestemænd, der blot have at udføre Forretninger vedkommende Communen, kan naturligviis ved Lov overdrages Communalrepræsentationen.

Undertiden er der til een og samme Bestillng henlagt nogle Forretninger, som væsentligst vedkomme Communen, andre som væsentligst vedkomme Staten. Det lod sig da sige, at Myndigheden til at besætte dette Slags Bestillinger maatte kunne deles mellem Staten og Communen. Men denne Lære fortjener neppe Bifald, thi en virkelig Deling af den heromhandlede Myndighed kan ikke finde Sted. Bestillingerne kunne nemlig ei henstaa ubesatte, indtil de Autoriteter, mellem hvilke Myndigheden er deelt, blive enige. Den overveiende Indflydelse maa derfor tillægges en af disse, nemlig det overordnede Samfund, Staten, medmindre dennes Interesse er af forsvindende Betydning i Sammenligning med Communens. Spørgsmaalet har i een Anvendelse, nemlig med Hensyn til Lensmandsbestillingerne, flere Gange været Gjenstand for Tvist. Storthinget antog i 1854 en Lovbeslutning, hvorefter Communebestyrelserne, naar en Lensmandsbestilling blev ledig, skulde bringe tre af Ansøgerne i Forslag med den Virkning, at Amtmanden maatte beskikke een af dem. Herved vilde Myndigheden til at besætte disse Poster i Virkeligheden være gaaet over til Communebestyrelsen. Overensstemmende med Regjeringens Indstilling [1]) negtede Kongen at sanctionere Beslutningen, idet han erklærede, at den angik en Gjenstand, som ei kunde ordnes ved Lov. Paa Storthinget i 1848, hvis Protocolcomitee gjorde Indsigelse mod denne For-

[1]) Depart. Tid. 1845, 621 ff.

tolkning af Grundloven, fattedes atter en Lovbeslutning, hvorefter Communebestyrelsen vel skulde have en lignende Forslagsret, men ikke med samme Virkning, thi hvis Amtmanden vilde beskikke nogen, der ei var bragt i Forslag af Communalbestyrelsen, skulde Sagen afgjøres af vedkommende Regjeringsdepartement. Kongen negtede ogsaa denne Beslutning Sanction, og gjentog sin forrige Erklæring, at Gjenstanden ei kunde ordnes ved Lov. Herimod nedlagde Odelsthinget i 1851 Protest[1]). Da Kongen imidlertid ved Rsl. 19 Apr. 1849 havde paalagt Amtmændene at indhente Formandskabets Erklæring om Ansøgerne til Lensmandsbestillinger, lod Odelsthinget, uagtet Formandskabet ved denne Ordning kun erholdt raadgivende Stemme, sig nøie hermed og gjentog ikke Lovbeslutningen.

Regjeringens Opfatning af dette constitutionelle Spørgsmaal var vistnok forsaavidt rigtig, at Myndigheden til at besætte disse Poster ikke kan overføres til en af Regjeringen uafhængig Corporation. Lensmanden har nemlig at udføre Regjeringens, Amtmandens og Fogdens Befalinger, bistaa dem ved Indhentelsen af Oplysninger, efterspore og anmelde Lovovertrædelser. Han er saaledes Statsstyrelsens almindelige Medhjælper i nederste Instants og indtager i sit District en Stilling, som svarer til Amtmandens i Amtet, Fogdens i Fogderiet, alene med den Formindskelse i Myndighed, som flyder af hans endnu mere underordnede Stilling. At han ved Siden af sine Forretninger for Staten udfører mange communale Forretninger, kan ikke komme i Betragtning. Dette er ogsaa Tilfældet med Fogderne og Amtmændene. Naar Grundloven ikke destomindre gjør det umuligt at omdanne disse Embeder til Bestillinger, som besættes af Communalbestyrelserne, saa tilsiger Conseqventsen, at Lovgivningen heller ikke kan fratage den udøvende Magt Retten til at vælge Lensmænd. Gik dette an, saa maatte Lovgivningen ogsaa kunne tillægge Communebestyrelserne Ret til at afsætte

[1]) Dep. Tidenden 1848, 713 ff.; Storth. Forh. 1851, VIII, BB, 105, IX, 163—164.

dem, hvilket vilde være en iøinefaldende Urimelighed. Finder man det gavnligt for Communerne, at deres Repræsentationer ansætte de Tjenestemænd, der udføre de Communerne alene vedkommende Forretninger, saa kan dette opnaaes ved at udskille disse Forretninger fra Lensmandens og oprette egne Poster for dem.

Den modsatte Anskuelse er dog nu tilsidst trængt igjennem. Storthingene i 1878, 1881 og 1884 fattede ligelydende Beslutninger til en Lov, hvorefter Herredsstyrelsen, naar en Lensmandsbestilling er ledig, skal bringe tre af Ansøgerne i Forslag, af hvilke Amtmanden da betingelsesvis er forpligtet til at tage een. Denne Lovbeslutning sanctioneredes under 30 Juni 1884. I en Betænkning af 31 Oct. 1882 havde Høiesterets Flertal udtalt, at Loven maatte ansees som uforenelig med Grundloven. Mindretallet indrømmede vel, at der kunde tænkes Indskrænkninger i den udøvende Magts Frihed til at vælge underordnede Statstjenere, som vilde være uforenelige med Grundloven, men antog ikke, at dette var Tilfældet her[1]).

Derimod har der aldrig været Tvist om, at et eller andet Slags Forretninger af speciel Art, uagtet de høre til den egentlige Statstjeneste, paalægges Borgerne som Ombud, altsaa som Tvangspligt, og at Besættelsen af disse Ombud henlægges til Communalrepræsentationen. Dette har ingen Betænkelighed, naar Forretningen væsentlig kun er Udførelse af Arbeide for Staten, altsaa en Byrde, see f. Ex. Værnepligtsloven af 12 Mai 1866, §§ 35 og 37. Mere kunde der være at indvende, hvis Stillingen medfører offentlig Myndighed, see f. Ex. Loven om Bodsfængslet af 12 Juli 1848, § 12, som overlader visse Communebestyrelser at vælge Medlemmer af Tilsynscommissionen for dette Fængsel, der dog i alleregentligste Forstand er en Statsindretning, ligeledes Loven af 17 Juni 1869, § 51, hvorefter enhver høiere Almeenskole skal have et Forstanderskab, hvis fleste Medlemmer vælges af Communebestyrelsen, uden Hensyn til, hvorvidt Skolen

---

[1]) Storth. Forh. 1879, VI, O. No. VI, 3—5; 1883, III, O. No. 24; 1884, VI, Odelsthingsindstillingerne Side 17—23.

bestaaer udelukkende ved Statsbidrag eller har Tilskud af Communen. Den første af disse Lovbestemmelser var foreslaaet af Kongen [1]). Tilfældet er ogsaa væsentlig forskjelligt fra Besættelsen af lønnede Poster. Her er Tale om at overdrage ulønnet Arbeide til de bedste Mænd, man kan finde paa Stedet. Denne Ordning kan under sine Omstændigheder være den hensigtsmæssigste og tør ikke siges at være grundlovstridig, naar det kun fastholdes, at de paa saadan Maade sammensatte Autoriteter ere Statens, ikke Communens Tjenere og altsaa stillede i Underordningsforhold til Kongen.

§ 9. Et herfra heelt forskjelligt Spørgsmaal er det, hvorvidt der til Styrelse af offentlige Anliggender kan anordnes en Autoritet, som udnævnes af Storthinget. Noget Exempel paa, at offentlig Myndighed er betroet en enkelt af Storthinget valgt Mand, have vi ikke. Grundlovsstridigheden af en saadan Ordning vilde ogsaa være iøinefaldende. Mere forene-ligt med Grundloven kan det i og for sig ikke være, at offentlig Myndighed anbetroes et Collegium, hvis samtlige Medlemmer vælges af Storthinget, saaledes at Kongen ingen Indflydelse faaer paa dets Sammensætning. Exempel herpaa har man vistnok havt, og det ligefra 1816, nemlig hvad angaaer Styrelsen af Norges Bank, men hertil mente man, som i forrige Capitel § 3 omtalt, at have særlig Hjemmel. At denne Organisation er ufyldestgjørende, har allerede længe været anerkjendt, hvorfor Bankloven af 2 April 1892 § 22 nu omsider har bestemt, at Kongen skal udnævne Bankdirectionens Formand.

Derimod har det i enkelte Tilfælde været anseet tilladeligt ved Lov at forbeholde Storthinget Ret til at besætte nogle af Pladsene i et administrativt Collegium. Dette er, som allerede sagt, skeet ved Lovene om Hypothekbanken af 18 Sept. 1851, § 18, 15 Juni 1882, § 2 og 28 Juni 1887, § 20, vistnok med Forbillede i Fundatsen for Norges Bank. Endvidere ved Lov om Indtægtsskat til Staten, 19 Juni 1880, § 7, ifølge hvilken Kongen vælger to, Storthinget tre af Med-

---

[1]) Storth. Forh. 1842, VIII, 450.

lemmerne i den saakaldte Rigsskattecommission, der efter Lovens §§ 22—24 har at paakjende Klager fra Finantsdepartementet eller fra en Communebestyrelse over Ligninger, ved hvilke et heelt District eller en heel Classe af Næringsdrivende er urettelig betynget eller begunstiget. Under Forhandlingerne om Loven gjordes ingen Indvending mod denne Ordning. Paa anden Maade havde man sikkerlig ikke faaet en for det hele Rige fælles Autoritet til Udjevning af saadanne Feil. Man maatte altsaa have ladet de locale Overligningscommissioners Afgjørelser forblive endelige, saaledes som Tilfældet var efter Loven om Skatten til Rigsbanksedlernes Indløsning og den gamle almindelige Kjøbstadskat. Dette gik til Nød an med disse Skatter, som reparteredes med bestemt Beløb paa hver Landsdel, men vilde blive altfor betænkeligt, naar Skattebeslutningen, saaledes som forudsat i Loven af 1880, kun fastsatte, hvor stor Procent af sine Indtægter enhver Skattepligtig skulde erlægge.

Ved Plenarbeslutning af 16de Juni 1882 bestemte Storthinget, at der skulde dannes en Controlstyrelse for Statens Jernbaner, bestaaende af Generaldirectøren, som skulde have besluttende Myndighed, men udøve denne i et Collegium bestaaende af Afdelingschefer, med raadgivende Stemme. I Sammenhæng hermed besluttede Storthinget under 17de Juni, at tvende lønnede, af Storthinget for 4 Aar ad Gangen valgte Mænd skulde tiltræde Centralstyrelsen med Ret til at deeltage i Forhandlingen og Afgjørelsen af alle Sager, som forelagdes den samlede Styrelse. Regjeringen ansaa den sidste Beslutning grundlovstridig og bevirkede, at Kongen negtede den Sanction. Herfor bleve Regjeringens Medlemmer under Post c af Rigsretsactionen i 1883 domfældte. Actor paastod for det første, at Storthinget i Grl.s § 19 har Hjemmel til at træffe hvilkensomhelst Bestemmelse om Statens Eiendomme og Regalier, samt at Paragraphen indskrænker Kongens Myndighed over disse Gjenstande til at vaage over, at Storthingets Bestemmelser overholdes. Var denne Mening rigtig, vilde Storthinget have Ret til at sætte ikke alene Jernbanerne, men ogsaa Statsskovene, Hospitalerne, Mynten, Postvæsenet, Telegraphvæsenet osv. under udelukkende Bestyrelse af Mænd,

som det selv udnævnte. Heri kan Actor ikke antages at have faaet Medhold af Rigsretten; da denne i saa Fald maatte have fældt de tiltalte Statsraader efter Ansvarlighedslovens § 1 e. Domfældelsen byggedes derimod paa Lovens § 6, og Rigsretten maa da, saavidt skjønnes, være grundet paa en anden, ogsaa af Actor anført Grund, nemlig at Stortingsbeslutningen ikke havde tillagt de storthingsvalgte Medlemmer af Centralstyrelsen nogen Andeel i dennes besluttende Myndighed [1]. At paalægge Generaldirectøren at høre dem, før han besluttede, kunde ikke stride mod Grundloven, og maatte i sig selv være nyttigt. Det lader sig jo derfor sige, at det var aabenbart skadeligt for Riget, at Storthingets Beslutning negtedes Sanction. Denne Opfatning af Rigsretsdommen bestyrkes ved den Maade, paa hvilken Storthingets Beslutning er gjengiven i den under det nydannede Statsraad afgivne kongelige Resolution af 1 Juli 1884, der bestemte, at de tvende storthingsvalgte Mænd skulde tiltræde Centralstyrelsen. I Resolutionen siges det nemlig udtrykkeligt, at de kun skulle have samme raadgivende Stemme som de øvrige Styrelsens Chef tilforordnede Medlemmer.

§ 10. Statens Tjenestemænd maa altid stilles i et vist Underordningsforhold til Kongen. Et betegnende Udtryk for Grundlovens Opfatning af dette Forhold er det, at Embedsmændene ifølge § 21 skulle sværge ikke blot Constitutionen, men ogsaa Kongen Lydighed og Troskab. Han pligter at paasee, at de udføre sine Forretninger overensstemmende med gjældende Forskrifter. Dette er, hvad Geistligheden angaaer, sagt i Grl.s § 16, og med Hensyn til Statens Eiendomme i § 19. At han indtager samme Stilling i enhver Green af Statstjenesten, flyder af Sagens Natur og danner Forudsætningen for den Bestemmelse i Grl.s § 22, at han kan suspendere enhver Embedsmand. Denne Kongens controllerende Myndighed strækker sig ogsaa til Dommerstanden.

§ 11. Over administrative Statstjenere har Kongen en større Myndighed.

---

[1]) Rigsretstidenden 1883—84, II, Side 210.

Det er dog langtfra, at disses Kald er indskrænket til blot at udføre Kongens Befalinger. Det vilde naturligviis være uoverkommeligt ikke blot for ham, men endog for Regjeringen og dens Departementer at afgive alle de Beslutninger, som maa meddeles paa Statens Vegne i administrative Anliggender. Bemyndigelse dertil maa i stor Udstrækning gives underordnede Autoriteter.

Dette kan skee ved Lov. Dog kan Lovgivningen ikke overdrage underordnede nogen speciel Myndighedsart, som ved Grundloven er henlagt til Kongen selv, see §§ 16, 17, 20, 21, 22, 23, 25 og 26.

Det kan ligeledes skee ved kongelig Resolution. I Almindelighed kunne dog heller ikke de nysnævnte Myndighedsarter af Kongen overdrages andre end den norske Regjering. Sagens Natur tilsiger dog, at Undtagelse derfra gjøres med Hensyn til Kongens Befalingsret over Krigsmagten efter § 25. Ei heller kan det antages Kongen formeent at overdrage f. Ex. til Kirkedepartementet eller vedkommende Biskop i enkelte Henseender at afgive Bestemmelse angaaende Gudstjenestens Ordning, Rsl. 2 Febr. 1869, 28 Febr. og 5 Sept. 1874.

Hvis den Myndighed, hvorom der handles, er tillagt Kongen ikke ved selve Grundloven, men ved almindelig Lov, saa kan denne, som før sagt [1]), bestemme, at Kongen udøver Myndigheden enten selv eller ved den samlede Norske Regjering, og da han i saa Fald ikke engang kan overdrage den til et Departement, maa den naturligvis endnu mindre henlægges til en underordnet Autoritet. Det samme gjælder da ogsaa, naar Loven udtrykkelig har henlagt den til «vedkommende Regjeringsdepartement».

I Overensstemmelse hermed skulde det strengt taget opstilles som Regel, at Sager, som ved nogen Lov ældre end 1814 udtrykkelig vare forbeholdte Kongen til Afgjørelse eller henlagte under et Regjeringscollegium, saasom det dansk-norske Cancelli, ikke ved kongelig Resolution kunde

---

[1] Cap. 18, § 13.

henlægges til Overøvrighederne. Dette er dog enkelte Gange skeet, see f. Ex. Rsl. 21 Marts 1828 og 19 April 1857, hvorved Amtmændene bemyndigedes til at indvilge Andragender om at give Skuespil eller forevise Kunster, noget hvortil de efter Fr. 31 Marts 1738 og 27 Oct. 1773 vare uberettigede; Rsl. 19 Dec. 1837, der henlagde Meddelelsen af Gjæstgiverbevilgninger til Amtmændene, jvfr. Rs. 4 Juli 1800, § 5; ligeledes Rsl. 28 Febr. 1846, der tillod dem at eftergive Gebyret for Bevilgninger til at sidde i uskiftet Bo, hvilken Eftergivelse ifølge Canc. Instr. 14 Juni 1800, § 3, før alene kunde tilstaaes af Kongen. Protocolcomiteen i 1845 bifaldt uden Forbehold denne Fremgangsmaade. Protocolcomiteen i 1848 var bleven opmærksom paa, at der kunde opkastes Tvivl om dens Berettigelse, men udtalte dog, at den maatte billiges, naar derved ingen blev krænket i sin Ret, og den kun anvendtes paa Smaasager [1]).

§ 12. Det maa nu undersøges, hvorvidt den Myndighed, der overdrages underordnede administrative Tjenestemænd, kan gives disse saaledes, at den i nogen Retning bliver uafhængig af Kongen. Spørgsmaalet herom opløser sig i flere, nemlig hvorvidt Kongen selv strax kan afgive Beslutning i en Sag, som ved Lovgivningen er henlagt til en underordnet Tjenestemand, og hvorvidt han ved forudgaaende Forskrifter kan paalægge Tjenestemændene, hvorledes de skulle bruge den dem ved Loven tillagte Myndighed. Endelig hvorvidt han, efterat de have afgivet sine Beslutninger, kan omgjøre disse.

I Enevældet laa det, at selve Kongens Myndighed i enhver af disse Retninger var uindskrænket. Naar han fandt det nødvendigt, meddelte han de Tjenestemænd, hvem Administrationen var overdragen, reglementariske Forskrifter om deres Embedsførsel. Men stærk Brug af sin Myndighed til at foregribe dem i deres Afgjørelse af enkelt Sag eller til at forandre deres allerede trufne Beslutninger gjorde han ikke.

---

[1]) Storth. Forh. 1845, IX, 597, og 1848, VII, Protocolcom. Indstilling Side 40.

Man havde dog ogsaa dengang Spørgsmaalet om, hvorlangt den overordnede administrative Autoritets Magtfuldkommenhed strakte sig ligeoverfor den underordnede. Central Styrelsesmyndighed var, som før omhandlet, efterhaanden tillagt forskjellige Regjeringscollegier. I Forvaltningsgrene, hvor dette var Tilfældet, hvor altsaa et Collegium, f. Ex. Cancelliet, havde selvstændig besluttende Myndighed og ikke behøvede at indhente Kongens Bestemmelse, kunde det i hver enkelt Sag, hvor det saa fandt for godt, umiddelbart anordne og foranstalte, hvad der ellers vilde have tilfaldt den locale Øvrighed. I Almindelighed lod det dog Sagen forblive hos den underordnede Autoritet, hvem Afgjørelsen tilkom, men et Regjeringscollegium overskred ikke sin Myndighed ved at foregribe denne. Dette synes at have været uomtvistet Grundsætning i hiin Tids Administrativret. Ei heller synes der at have været nogen Grændse for den overordnede Autoritets Adgang til at omgjøre Underordnedes skjønsmæssige Beslutninger. Det opstilledes nemlig som almindelig Sætning, at endog den samme Øvrighed, der havde afgivet en Beslutning, kunde forandre og omgjøre denne, naar den ved nøiere Prøvelse og senere indtraadte Omstændigheder eller fremkomne Oplysninger dertil fandt Anledning [1].

Forskrifter, som et Regjeringscollegium saaledes paa egen Haand kunde afgive, saavelsom de dermed eensartede, der udgik fra selve Kongen, til Efterlevelse for Tjenestemændene, vare efter sit Væsen Anvendelse af udøvende Myndighed. Der vilde intet være til Hinder for, at vor Lovgivning nu ordnede Forholdet mellem Konge eller Regjering og Tjenestemænd paa samme Maade. Det kunde derfor synes, som om den ældre Administrativrets Grundsætning fremdeles maatte være gjældende overalt, hvor den ikke er bleven forandret eller fravegen ved særlig Bestemmelse. I Hovedsagen er denne Synsmaade ogsaa den rigtige, dog kun med visse meget væsentlige

---

[1] Læren findes i sine Grundtræk allerede i Ørsteds Supplement, II, 112, og i udførligere Fremstilling i hans Haandbog III, 10 og 29—31.

Ændringer og Forbehold. Ikke engang Regjeringen har nogensinde heelt ud sluttet sig til den.

Hvor en nyere Lov har henlagt en vis Myndighed eller Udførelsen af en vis Forretning til nogen anden underordnet Autoritet end et Regjeringsdepartement (see nærværende Værks Cap. 18, § 11) er det klart, at Kongen i Almindelighed maa lade Sagen forblive hos denne Autoritet. Ønsker Lovgivningen at levne Administrationen en større Frihed, vil det i Almindelighed være nødvendigt, at der træffes udtrykkeligt Forbehold herom, see f. Ex. Lov om Strafferetspleien af 1 Juli 1887, § 76. Hvor ikke særegne Omstændigheder kræve en Afvigelse fra den regelmæssige Forretningsorden, (Lov om Udleverelse til Sverige af Forbrydere 11 Sept. 1818, § 3), maa denne opretholdes ogsaa ved Anvendelsen af ældre Love, thi at den overordnede ligefrem udelukkede eller forbigik den underordnede, maa i alt Fald nu betragtes som en Uregelmæssighed. Ei heller har man efter 1814 nogensinde forsøgt at opretholde som Grundsætning, at den overordnede altid skulde kunne omgjøre underordnede Øvrigheders Beslutninger. Det er vel endog tvivlsomt, om denne Sætning før 1814 virkelig var gjældende i sit fulde Omfang. Paa Embedshandlinger, som ikke indeholdt Udøvelse af nogen Myndighed, var den aldrig tænkt anvendelig. Den kan heller ikke antages at have været ubetinget gjældende med Hensyn til enhver virkelig Øvrighedshandling. De af underordnet Autoritet med lovlig Hjemmel meddelte Privilegier og Dispensationer erkjendtes ogsaa før 1814 at stifte Rettigheder, der ikke vilkaarligen kunde ophæves eller indskrænkes; see nærværende Capitel § 18 a. Den tidligere Administrativrets Grundsætninger vare altsaa hverken fuldt forenelige med den nye constitutionelle Regel, at Styrelsen skal føres overensstemmende med Lovene, eller indbyrdes sammenhængende.

Noget Forsøg paa at løse de her omhandlede Spørgsmaal i deres Heelhed har hverken Lovgivningen eller Administrationen nogensinde gjort. De have kun befattet sig med dem leilighedsviis og i enkelte Anvendelser. Det er derfor intet Under, at man ikke er naaet frem til nogen sikker og klar Løsning, og at man til forskjellige Tider, i de forskjellige

Administrationsgrene har fulgt meget afvigende Anskuelser. I en Skrivelse af 1 Mai 1884 [1]) har Armedepartementet udtalt, at Sessionsbestyrelsens Afgjørelser i Overensstemmelse med den for administrative Forhold gjældende almindelige Regel ogsaa udenfor det i Loven af 26 Mai 1866, § 67, omhandlede Tilfælde kunne omgjøres af Generalkrigscommissæren som høiere Autoritet, ligesom der intet er til Hinder for, at Sessionsstyrelsen selv forandrer de af den trufne Bestemmelser. Dette var en Gjenklang af den før 1814 gjængse Opfatning. I Følelse af, at denne ikke længer var holdbar, have derimod andre Departementer undertiden negtet Kongen en Adgang til at omgjøre underordnede Autoriteters Afgjørelser i Tilfælde, hvor den sikkerlig maa antages at tilkomme ham. Som Exempel herpaa kan nævnes, at Kirkedepartementet engang har udtalt, at den endelige Myndighed med Hensyn til Stolestadernes Fordeling ifølge Lovgivningen henhører under Stiftsdirectionen som Kirkens Forsvar, hvorfor det negtede at forelægge for Kongen en Ansøgning om Forandring i en saadan Beslutning [2]).

Ved Drøftelsen af disse Spørgsmaal maa man som Udgangspunct holde fast ved, at det er til Kongen, Grundloven har overdraget den udøvende Magt i Staten. Herunder indgaaer al den Myndighed, som ikke grundlovmæssigen er forbeholdt Storthinget, henhører under Domstolene eller udelukkende vedkommer Communerne og er indrømmet dem. Om nogen Statstjenesten tilhørende Forretning, der ikke efter sin Natur er Anvendelse af Dommermyndighed eller judicielt Skjøn, ved Lov blev henlagt til en Tjenestemand eller et Collegium paa saadan Maade, at Kongen blot havde at controllere dem, men aldeles ikke skulde kunne give dem nærmere Forskrifter om dens Udførelse, saa vilde dette være et Indgreb i Kongens grundlovbestemte Myndighed. Det vilde desuden blive en Indskrænkning i Odelsthingets Control med Statsstyrelsen. Thi under constitutionelt Ansvar staa vel Regjeringens Medlemmer, men ikke de

---

[1]) Trykt i Hoffs Samling af Love og Resolutioner vedkommende Landmilitæretaten.

[2]) Retstidenden 1856, Side 789.

underordnede administrative Statstjenestemænd. Er Regjeringen udelukket fra at give disse nogen nærmere Forskrift om, hvorledes de skulle udføre sine Forretninger, saa kan der let komme til at savnes Garanti for, at dette skeer paa den for Samfundet gavnligste Maade. Det vilde ogsaa kunne lede til, at Afgjørelser, som burde være eensartede i det hele Rige, falde høist forskjelligt ud i de forskjellige Landsdele.

§ 13. Kongens Instructionsmyndighed strækker sig dog mere eller mindre vidt efter Beskaffenheden deels A. af den Gjenstand, hvorom Instructionen handler, deels B. af den Forretning, om hvis Udførelse der gives nærmere Regler.

A. De Forretninger, som overlades underordnede Tjenestemænd eller Collegier, bestaaende af saadanne, ere for det første forskjellige med Hensyn til sin Gjenstand.

a. Nogle af dem vedkomme umiddelbart blot Staten, ikke enkelte Borgere, f. Ex. Forretninger angaaende Driften af Statens Eiendomme, Forvaltningen af og Regnskabsførselen over dens Midler, Anlæg af offentlige Veie, Canaler, Havne, Fyrtaarne og deslige, Prægning af Mynt, Forfærdigelse af Maal- og Vægtredskaber m. m.

b. Andre Forretninger vedkomme paa een Gang umiddelbart baade Staten og enkelte Borgere, saasom hvor det gjælder at sørge for, at disse betale Skatter, gjøre Krigstjeneste eller opfylde andre offentlige Pligter, eller hvis Opgaven er at forebygge, paatale og straffe Forbrydelser, eller ved Politiforanstaltninger, som indskrænke den enkeltes Handlefrihed, at afværge Skade for Samfundet, eller hvor Staten træder i et mere privatretligt Forhold til Enkeltmand, saasom ved Driften af Jernbaner, Telegrapher, gjennem Postvæsenet o. s. v.

c. Men desuden paalægger Lovgivningen offentlige Tjenestemænd at udføre mange Slags Forretninger, som ikke umiddelbart vedkomme Staten, men blot private Personer, saasom at vie Ægtefolk, bestemme Opfostringsbidrag, bestyre Umyndiges Midler og sørge for deres Personer, thinglyse Skjøder og Panteobligationer, meddele Patenter, Examenstestimonier, Doctordiplomer, Muthings- eller Biilbreve, fastsætte Bjergeløn, m. m.

B. Ligeledes ere de Forretninger, der ere overdragne en underordnet administrativ Tjenestemand, af forskjelligt Slags med Hensyn til hans Raadighed over Gjenstanden.

a) Undertiden er det Lovgivningens Agt med Hensyn til alle eller nogle af Gjenstandens Sider nøiagtigt at foreskrive ham, hvad han skal beslutte eller foretage, f. Ex. naar der spørges om Meddelelse af Kjøbstadborgerskab, Udfærdigelse af Capitulstaxterne efter Lov 17 Aug. 1848, Toldklareringer o. s. v. Her udøver Tjenestemanden ingen selvstændig Myndighed. De Spørgsmaal, som derunder kunne opkomme, gjælde, hvorledes Loven r e t t e l i g skal forstaaes.

b) I andre Tilfælde overlader Loven Embedsmændene i alt Fald i visse Retninger Myndighed til at afgjøre Sagen efter et mere eller mindre frit Skjøn, saasom ved Separationsbevilgninger for Ægtefolk, se Instr. 14 Sept. 1798, § 6 d, Fr. 23 Mai 1800, § 5, Fr. 18 Oct. 1811 samt Lov 1 Aug. 1821, § 1, der ikke er hævet ved Lov 6 Juli 1892, No. 5, § 4, Bevilgninger for Enker til at sidde i uskiftet Bo efter Lov 30 Juli 1851, § 2, Umyndiggjørelser efter 3—19—1, Indsættelse af Fanter eller ørkesløse Drukkenbolte i Tvangsarbeidshuus, Fattiglov for Byerne af 6 Juni 1863, §§ 60 og 61, for Landet, §§ 75 og 76, Tilladelser efter Værnepligtslov 12 Mai 1866, § 60, osv. Forsaavidt dette er Tilfældet kan der opkomme Spørgsmaal om, hvorledes Myndigheden h e n s i g t s m æ s s i g e n skal anvendes.

Om begge Slags Forretninger gjælder det, at Kongen ved Instrux kan fastsætte Former, som herunder skulle iagttages, hvilke Erklæringer der skulle indhentes, og hvilke Undersøgelser der forøvrigt skulle anstilles, see f. Ex. Rsl. 30 Septbr. 1865 om Umyndiggjørelser.

§ 14. Hvis en Lov, der omhandler Statens Interesser eller Retsforhold lige over for andre, har til Hensigt at give udtømmende Forskrift herom, kan Kongen i hvert enkelt foreliggende Tilfælde foreskrive Tjenestemanden, hvorledes han skal bringe den til Anvendelse, eller hvad han i saa Henseende skal gjøre eller lade. Det var under vor ældre Lovgivning aldrig i Praxis betvivlet, at Kongen, naar han fandt, at en vis Handling burde paatales som offentlig For-

brydelse, kunde paalægge Øvrigheden at udfærdige Actionsordre. Denne Sætning har nu faaet udtrykkelig Hjemmel ved Loven af 1 Juli 1887, § 73. Ere de Lovbestemmelser, hvorom der spørges, ufuldstændige, saa kan Kongen ved almindelig Instruction fastsætte, hvorledes de administrative Statstjenere skulle anvende dem. Dette er i mange Love paalagt Kongen som Pligt og ofte ligefrem nødvendigt for at vedligeholde Fasthed og Eenhed i Styrelsen.

I Udøvelsen af denne saavel som enhver anden Regjeringsmyndighed, maa Kongen holde sig Grundloven og Lovene efterrettelig, Grls. § 9. Hvad der er disses rette Mening, er imidlertid hyppigt mere eller mindre tvivlsomt. Herved opstaaer det Spørgsmaal, om Kongens Instructioner og Befalinger angaaende Gjenstande af den her omhandlede Art kun ere bindende for Statstjenestemændene, forsaavidt de virkelig stemme med den rette Opfatning af de om Statsstyrelsen gjældende Retsregler. Det kan jo siges, at de i modsat Fald mangle tilstrækkeligt retligt Grundlag og altsaa maa være ugyldige. Heraf har man da villet drage den Slutning, at Tjenestemanden i saa Fald maatte være berettiget til at negte Befalingen Lydighed, og at Domstolene, om han gjorde det, ikke vilde kunne dømme ham til Straf for Overhørighed, saafremt de fandt, at hans Opfatning af Loven maatte foretrækkes for Regjeringens. Dette skulde da følgerigtigen gjælde uden Hensyn til, hvor tvivlsomt det omtvistede Retsspørgsmaal var.[1])

[1]) Fr. Brandt, nyt Tidsskrift for 1884, navnlig Side 378—379. Læren var i lang Tid gjængs i den tydske Literatur. I Følelsen af dens Urimelighed tilføiede nogle Forfattere, at det var Tjenestemandens Pligt først at gjøre sine Foresatte Forestillinger om Befalingens Ulovlighed, medens andre vilde indskrænke hans Straffrihed til saadanne Tilfælde, hvor Befalingen var aabenbart lovstridig. Læren er i Tydskland forlængst opgiven baade i Theori og Praxis. Man antager i dette Land nu almindeligviis, at Tjenestemanden kun kan nægte Lydighed, naar Befalingen er af en saadan Art, at den Overordnede er uberettiget til at udfærdige den. Efter den preussiske Grls. § 106 ere kongelige Forordninger bindende for Domstolene, følgelig ogsaa for de administrative Embedsmænd. Jvfr. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, Side 426 samt de der citerede Værker.

En saadan Lære kan ikke støttes paa Grl. § 13. Paragraphen omhandler kun, under hvilke Betingelser den norske Regjering er pligtig til at lyde den Instruction, Kongen har meddeelt den. Den har neppe til Hensigt at afgjøre noget om, hvor langt Regjeringens Lydighedspligt strækker sig i Tilfælde, hvor Lovens Regel er uklar. Under enhver Omstændighed staa de underordnede Tjenestemænd i en ganske anden retlig Stilling end Regjeringens Medlemmer. Disse skulle nemlig bære det constitutionelle Ansvar for Rigets Styrelse. Ikké heller kan Læren støttes paa den almindelige Straffelov, Cap. 24 § 30, eller den militære Straffelov af 23 Marts 1866, § 104, (jvfr. Instruxen for Toldvæsenets Tjenestemænd af 3 Aug. 1859, § 39), som kun sætte Straf for den Tjenestemand, der ei vil opfylde, hvad der lovligen er ham befalet. Forarbeiderne til disse Love vise nemlig, at det ikke var Hensigten med hine Udtryk at fastsætte, under hvilke Betingelser den underordnede skulde være forpligtet til at efterkomme de ham af hans overordnede givne Forskrifter, men at dette skulde afgjøres af Domstolene efter hvert foreliggende Tilfældes Beskaffenhed[1]). Sagen var, at Spørgsmaalet paa den Tid, da disse Love bleve skrevne, hverken i vor egen eller andre Landes Litteratur var bragt saavidt paa det Rene, at Lovgivningen turde indlade sig paa at løse det.

At hævde Statens Rettigheder og Interesser og at fyldestgjøre dens Forpligtelser er Regjeringens Opgave. Forsaavidt den behøver Medvirkning hertil af Statens Tjenestemænd, maa disse i Regelen være forpligtede til at adlyde de dem i saa Henseende meddelte Forskrifter. De ere i alle herhen hørende Anliggender Regjeringens Fuldmægtiger eller Medhjælpere. At paalægge dem at prøve Gyldigheden af Regjeringens Befalinger eller endog blot at levne dem Frihed hertil, vilde i Regelen være ganske ufornødent. Det er vistnok muligt, at den meddelte Forskrift kan gaa Individers eller Communers Rettigheder for nær, eller indeholde en Krænkelse

---

[1]) Motiver til Lov om Forbrydelser, Christiania 1835, Side 95—96 og Udkast til militær Straffelov med Motiver, Christiania 1850, Side 131—133 og 179—180.

af Statens Rettigheder eller Interesser. Men mod Forurettelser af første Slags byder vor. Retsforfatning en Garanti, som i Almindelighed er fuldt tilstrækkelig, nemlig den Forurettedes Adgang til at søge Domstolenes Beskyttelse. Garantien mod, at Regjeringen forøvrigt overskrider sin Myndighed eller tilsidesætter Statens Ret og Tarv, ligger i den Control, Odelsthinget har, at føre med Statsraaderne. At sætte Regjeringen under Control af de underordnede Tjenestemænd, til hvem dens Befalinger var rettede, vilde medføre en meget betænkelig Lammelse af dens Virksomhed. Raader der f. Ex. Uvished om, hvorvidt et vist Slags Gjenstande ere at henføre under en høiere eller lavere Toldsats, maa Toldkamrene være ubetinget forpligtede til at følge den dem af Regjeringen meddelte Bestemmelse, hvad enten denne gaaer i den ene eller anden Retning. Endvidere maa Statens Casserere være ubetinget forpligtede til at iværksætte de af Regjeringen beordrede Udbetalinger, selv om disse mangle tilstrækkelig grundlovmæssig Hjemmel. Ellers vilde Regjeringen kunne hindres i at træffe Foranstaltninger, som ere saa nødvendige, at Storthinget utvivlsomt vil godkjende dem. At iværksætte offentlige Foranstaltninger mod Individet i den fulde Udstrækning, Loven paabyder, bliver undertiden saa ubilligt, at Kongen med bindende Virkning for Embedsmændene maa kunne gjøre Indskrænkninger deri. Et Exempel herpaa havdes i Rsl. af 17 Aug. 1821. Hvis nogen Overøvrighed havde sat denne Resolution ud af Betragtning og i Medhold af Lovbogens 1—22—54 havde ladet en Dom, lydende paa Strafarbeide, fuldbyrde paa nogen, som havde søgt Benaadning, maatte Domstolene utvivlsomt have fældt ham til Straf for Overhørighed, selv om de havde antaget, at det egentlig var Lovgivningens Sag at gjøre en saadan Ændring i Lovbogens Artikel.[1]) At Kongen i fornødent Fald kan befale, at det skal udstaa med Opkrævelsen af en Skat, er tydeligviis Forudsætningen i Grls. § 18.

Der gives imidlertid Tilfælde, i hvilke Tjenestemanden er ubetinget fritagen for at lyde. Dette gjælder naturligviis,

[1]) Jvfr. Schweigaards Proces II, 448.

naar han ved at efterleve Befalingen vilde gjøre sig skyldig i en Forbrydelse, jvfr. Grls. § 85 og den militære Straffelovs § 55.[1]) Straffelovgivningen har det altsaa i sin Magt at omgjærde Borgernes personlige Frihed og Statsforfatningen med yderligere Garanti i Tilfælde, hvor de ovenfor nævnte ikke ansees tilstrækkelige.

Ei heller kan en Tjenestemand straffes for Overhørighed, naar Budet indeholder en Krænkelse af hans egne Rettigheder, f. Ex. om han negter eller undlader at udføre et Slags Forretninger, som han ei pligter at overtage[2]), eller forbyder ham at beregne sig Sportler, som efter Loven tilkomme ham.

§ 15. Paa at give almindelige Instructioner om, hvorledes Lovbestemmelser, der kun angaa Retsforholdet mellem private Personer, skulle forstaaes, indlader Regjeringen sig aldrig, og om den nogensinde gjorde det, vilde Instructionen ikke være bindende. Tænker man sig, at Kongen for at hæve den raadende Uvished over Aldersgrændsen for Ægteskabs Indgaaelse enten forbød Præsterne at vie nogen i yngre Alder end den for gyldig Trolovelse i Lovbogens 3—18—5 opstillede, eller at han omvendt paalagde dem paa Forlangende at vie enhver, mod hvis Ægteskab forøvrigt intet var til Hinder, selv om han ikke havde naaet hiin Aldersgrændse, saa vilde Præsterne ikke være bundne derved. I saadanne Forhold ere Statens Tjenestemænd ikke Regjeringens, men Lovens Organer. Ved Afgjørelsen af Spørgsmaalet om Gyldigheden af en Embedshandling, foretagen i

---

[1]) Jvfr. Schweigaard, Commentar I (1ste Udgave), Side 338.

[2]) Jvfr. H. R. Dom af 24 Sept. 1823 i Brandts Repertorium. Ved Dom af 8 Oct. 1884 (Retstid. Side 785—788), fældte Høiesteret tvende Mænd til Bøder, fordi de, uagtet valgte til Medlemmer af Jondalens Skoleformandskab, udeblev fra dettes Møder, idet de negtede Lovligheden af den Kgl. Resl. af 18 Marts 1861, ved hvilken Jondalen er gjort til egen Skolecommune Betingelsen for, at de skulde kunne fældes, maatte jo egentlig være, at Resolutionen var lovlig. Høiesteret udtalte, at dette Spørgsmaal var tvivlsomt, men undlod at afgjøre det, idet Retten fandt, at Resolutionen havde været fulgt som gyldig i saa lang. Tid. at de Tiltalte ikke uden videre kunde sætte sig ud over den

Strid med Resolutionen, maatte Domstolene sætte denne ud af Betragtning.

§ 16. Har Loven henlagt et Statstjenesten vedkommende Anliggende under en administrativ Tjenestemand paa saadan Maade, at han for nogen Deel skal afgjøre det efter et frit Skjøn, maa Kongen kunne give nærmere Forskrifter desangaaende, selv om Skjønnet derved bliver mere bundet end før. Dette maa kunne skee ikke blot, hvor Sagen udelukkende vedkommer Staten, men ogsaa hvor Beslutningen kan faa Indflydelse paa andres Retsforhold. Som Exempel kan nævnes Fr. 19 Aug. 1735, § 2, hvorefter Øvrigheden kan autorisere Fuldmægtiger hos Underdommerne «paa nogen kort Tid«. Dette Bud angaaer Domstolenes Organisation og er følgelig Lov, men blev dog ved Rsl. af 29 Novbr. 1845 givet den nærmere Bestemmelse, at Amtmændene ei maa meddele Autorisationen for længere Tid end tre Maaneder. Det kan heller ikke betvivles, at Kongen kan give de ved Lov om Tilsynet med Dampskibe af 4 Juni 1866, § 12, anordnede Tilsynscommissioner nærmere Forskrifter ikke blot om de Puncter, for hvis Vedkommende Lovens §§ 3, 4 og 25 udtrykkelig bemyndige ham dertil, men ogsaa om Betingelserne for, at de i § 11 omhandlede Vidnesbyrd skulle tages for gode. Har Lovgivningen (see Veilov 15 Sept. 1851, § 16, Fængselslov 13 Oct. 1857, § 22, Lov om de høiere Almeenskoler af 17 Juni 1869, § 40) bemyndiget Øvrighederne eller andre underordnede Statstjenestemænd til at udnævne Bestillingsmænd uden at fastsætte, af hvilke Egenskaber disse skulle være i Besiddelse, saa maa Kongen kunne give Forskrifter derom og f. Ex. bestemme, at de skulle have norsk Statsborgerret, have opnaaet vis Alder, udtjent sin Værnepligt eller aflagt visse Kundskabsprøver. Hvis ikke Loven har omtalt, hvorvidt saadanne Bestillingsmænd skulle være uafsættelige, maa Kongen kunne give Forskrifter ogsaa herom. Selv om man ansaa Bestemmelsen i Fr. 13 Decbr. 1746, § 4, No. 6 for Lov, laa det følgelig inden Grændserne af Kongens Myndighed, at han ved Rsl. 12 August 1837 befalede Amtmændene at ansætte Lensmæn-

dene paa det Vilkaar, at de skulde kunne afskediges uden Dom. Protocolcomiteen i 1839 var dog af modsat Mening[1]).

Hvis den administrative Forretning, en Tjenestemand ifølge Lov har at udføre, udelukkende angaar private Personer, kan vistnok Kongen, som nys sagt, ikke med bindende Virkning engang for ham foreskrive, hvorledes Loven retteli skal forstaaes. Men levner Loven Tjenestemanden Frihed til i saadanne Tilfælde at handle efter Skjøn, tør man ikke negte Kongen al Adgang til at meddele ham Instruction om, hvorledes han hensigtsmæssigen har at anvende sin Myndighed. Der kunde saaledes neppe være noget til Hinder for, at Kongen forbød Amtmanden i visse Tilfælde, f. Ex. det i Dept. Skr. af 19 Janr. 1872 omhandlede, at tilstaa Separationsbevilgninger eller gav nærmere Regler om Størrelsen af det i Lov af 1 Aug. 1821 § 1 foreskrevne Underholdningsbidrag til Hustruen eller om hvorledes Loven af 6 Juli 1892 No. 4 og 5 blive at anvende.

Sin Myndighed til at instruere Embedsmændene maa Kongen imidlertid kun bruge for at fremme, ikke for at hindre eller indskrænke Øiemedet med den Lov, der har tillagt dem en skjønsmæssig Afgjørelsesret eller andre Forretninger, som de have at udføre efter fri Overbevisning. Er Gjenstanden i sig selv uimodtagelig for nærmere almindelige Bestemmelser, end Loven allerede har givet den, saa

---

[1]) Sth. Forh. 1839, Side 972 ff. Der gives en Lov, som kunde synes at være bygget paa en Opfatning, modsat den ovenfor udviklede. Den før 1882 gjældende Hovedlov om Udskiftningsvæsenet af 12 Octbr. 1857, § 10, bestemte, at de Udskiftningsformænd, som ikke havde fast Løn af Statscassen, skulde beskikkes af Amtmanden. I Tillægslov af 4 Juni 1866, § 1, siges det, at den Amtmanden saaledes «tillagte Myndighed bliver at anvende med de Indskrænk«ninger og under Iagttagelse af de nærmere Forskrifter, som gives «af Kongen eller den, han dertil bemyndiger.» Øiemedet med denne Bestemmelse var imidlertid, som i Comiteeindstillingen (Storth. Forh. 1866, IX, 325—326) udtrykkelig sagt, at aabne Kongen Adgang til at gjøre Amtmændenes Beskikkelser afhængige af Departementets Approbation, altsaa i Virkeligheden at fratage Amtmændene Beskikkelsesmyndigheden. Da denne var dem tillagt ved Lov yngre end 1814, var vistnok en Tillægslov her nødvendig for Øiemedet, men Udtrykkene kunde have været bedre valgte.

kan Kongen altsaa ikke ved Instruction opstille nye saadanne, thi derved vilde han negte Loven Anvendelse paa Tilfælde, som efter dens egen Tanke skulde gaa ind under dens Forskrift. Det vilde saaledes klarligen være lovstridigt, om det ved Instruction forbødes Øvrigheden at give nogen Enke Bevilgning til at sidde i uskiftet Bo, saafremt dettes beholdne Formue oversteg et vist Beløb, eller det var stærkt behæftet med Gjæld eller under lignende vilkaarligt opstillede Betingelser. Ligesaa utilstedeligt vilde det være ved Instruction at indskrænke Lærefriheden ved rent videnskabelige Anstalter.

Ei heller kan Kongen, hvor Loven har overladt en Embedsmand at træffe Afgjørelse efter Skjøn, paa Forhaand foreskrive denne, hvad han i enkelt foreliggende Tilfælde skal beslutte. Herved vilde nemlig Kongen selv overtage den Embedet tillagte Function. Saaledes kan Kongen ikke paalægge den Embedsmand, hvem Retten til at besætte en ledig Bestilling ved Lov er tillagt, deri at ansætte en bestemt Person. Er Embedsmandens Beslutning af den Art, at Kongen af egen Drift kan omgjøre den, saa er der dog overveiende Grund til at antage det modsatte, see som Exempel Lov om det høiere Skolevæsen af 17 Juni 1869 § 48 første, andet og tredie Punktum.

§ 17. At Kongen af egen Drift kan omgjøre den underordnede Autoritets Beslutning, vil sige, at denne egentlig blot er foreløbig.

Adgang dertil maa staa Kongen aaben i enhver Sag, der alene angaaer Statens egne Interesser, f. Ex. hvis der handles om Anvendelsen af en Statseiendom. En Beslutning om en saadan Sag kan altid forandres af den Autoritet, som har afgivet den, og er altsaa aldrig i retlig Forstand endelig. At negte Kongens Adgang til at omgjøre den vilde derfor ingen anden Grund kunne have end forsaavidt at gjøre dens Ophavsmand uafhængig af den udøvende Magts grundlovmæssige Indehaver. Den her opstillede Grundsætning blev anerkjendt ved Istandbringelse af Lov 19 Juni 1882 om Salg af det overflødige af Embedsgaarde. I den af Odelsthinget

først antagne Affatning udtalte Loven sig, som om Befaringscommissionens Beslutninger skulde være bindende for Regjeringen. Denne Misforstaaelse blev efter Foranledning af Lagthinget afskaaren ved, at Loven med Hensyn til den vigtigste af disse Beslutninger i § 2 forbeholdt Kongen hans Approbationsret. [1]) I Overensstemmelse med, hvad der i Lagthinget blev udtalt, antages det i Praxis, at Kongen, hvor han finder det fornødent, ogsaa kan fravige Commissionens øvrige Beslutninger. Saaledes har han ved Rsl. af 30 Oct. 1886 og 26 Marts 1888, uden Indvending fra Protocolcomitee eller Odelsthing, bestemt, at Skovstykker, Commissionen ved Hjemmel af Lovens § 4 har besluttet at skulle sælges, forblive usolgte.

§ 18. Hvor derimod Afgjørelsen angaaer, ikke blot Statens, men enten udelukkende eller dog tillige andres Retsforhold, fremstille der sig Hensyn, som betingelsesviis blive til Hinder for, at Regjeringen kan omgjøre underordnede administrative Autoriteters Beslutninger.

a) En med behørig Hjemmel foretagen Embedshandling kan være Grundlag for Rettigheder, som ingen overordnet Autoritet og saaledes heller ikke Kongen, kan frakjende Besidderen.

Forsaavidt Embedshandlingen er en Vielse, en Thinglysning, Udstedelse af et Muthingsbrev, overhovedet Iværksættelse af et Lovbud, som ikke overlader noget til Embedsmandens skjønsmæssige Afgjørelse, saa er det klart, at den ikke, til Skade for nogen ved Handlingen stiftet Rettighed, kan rokkes ad administrativ Vei. Dette anerkjendtes ogsaa før Grundloven.

Indeholder Embedshandlingen Udøvelse af en skjønsmæssig Myndighed og gaaer ud paa Tilstaaelse af en Rettighed, saa er der vistnok fra Grundlovens Side intet til Hinder for, at den Lov eller Resolution, som tillægger Embedsmanden saadan Myndighed, forbeholder overordnet Autoritet og i sidste Instants Kongen Adgang til at omgjøre Beslut-

---

[1]) Storth. Forh. 1876, VI, O, Side 142 og 184, Lagth. Tid. Side 245—255.

ningen, see f. Ex. Bergværksloven 14 Juli 1842, § 33, om de Beslutninger, ved hvilke Bergmesteren tilstaaer eller negter Frist i Driften af en Grube, ligeledes Lov om Varemærkers Registrering af 26 Mai 1884, § 10, som siger, at vedkommende Regjeringsdepartement kan ophæve en stedfunden Registrering, naar denne ifølge Lovens § 3 No. 3 eller 4 ikke burde have fundet Sted. Dette Lovsted forudsætter tydelig, at Departementet ikke har saadan Myndighed, naar Registreringen staaer i Strid med sidstnævnte Paragraphs No. 1, 2 eller 5, og at Registreringen da bliver staaende, medmindre den ved Dom bliver erklæret ugyldig, see Lovens § 10. Forudsætningen hviler paa den Anskuelse, at en af competent Autoritet meddeelt Rettighed ikke uden udtrykkelig Lovhjemmel kan fratages Besidderen engang af overordnet administrativ Instants. Dette er vistnok ogsaa blevet vor Rets almindelige Regel. Ingen tvivler paa, at Bevilgninger, Amtmand eller Magistrat meddeler med Hjemmel af Fr. 23 Mai 1800, No. III, ere uigjenkaldelige. Det samme gjælder ogsaa, naar Embedshandlingens Hjemmel er en kongelig Resolution. Har en Amtmand med Bemyndigelse i Rsl. 12 Juli 1848 meddeelt en underordnet Tjenestemand Reisetilladelse, kan Kongen ikke tilbagekalde denne.

Forholdet kan dog undertiden være saadant, at Omgjørelsesretten er tilstrækkelig begrundet i dets Natur og historiske Forudsætninger. De Beslutninger, en Amtmand fatter under Udøvelse af Statens Tilsyn med visse Familieforhold, f. Ex. efter Lovbogens 3—18—3 og 4, 3—19—16 til 19, tilsigte ingen endelig Ordning. De maa derfor utvivlsomt kunne forandres efter Omstændighederne saavel af Amtmanden som af Regjeringen, eftersom det findes billigt og hensigtsmæssigt. Denne Sætning er stadfæstet ved Loven af 1 Aug. 1821, § 2, jvfr. 15 Septbr. 1851, § 2 og Fattiglov 7 Juni 1863, § 4, jvfr. nu Lovene af 6 Juli 1892, No. 4, § 27, og No. 5, § 3. Beslutninger, fattede af Amtmanden angaaende spedalske Ægtefællers Adskillelse efter Lov 6 Juni 1885, §§ 2 eller 3, maa derfor kunne omgjøres af Kongen.

Denne Grundsætning leder til, at en Bevilgning, meddeelt gjenlevende Ægtefælle til at sidde i uskiftet Bo, maatte kunne tilbagekaldes, naar de umyndige Børns Slægtninger strax gjøre

Indsigelse og oplyse Omstændigheder, som vise, at Bevilgningen ei burde være meddeelt. Exempel paa, at dette er skeet saa tidligt, at der ei kunde være Tale om at bringe Loven af 30 Juli 1851, § 9, til Anvendelse, er forekommet i Praxis, jfr. nærværende Værks Cap. 21, § 4. Men her er man unegteligt inde paa et tvivlsomt Omraade. En Tidsgrændse maa der nemlig være for Adgangen til at omgjøre deslige Beslutninger. Herom mangler vor Lovgivning fornøden Forskrift.

b) Det er ovenfor forudsat, at den Embedshandling, der paaberaabes som Hjemmel for en Rettighed, er lovlig, altsaa baade foretagen af rette Embedsmand og i sit Indhold svarende til Lovens Forskrift. Kan der være Tvivl herom, og en overordnet administrativ Autoritet af den Grund erklærer Handlingen ugyldig, er saadan Omgjørelse uforbindende for den, som paastaaer Rettigheden. Er Handlingen i Virkeligheden ulovskikket, saa kan den ikke tjene til Grundlag for nogen Rettighed, og Domstolene kunne da altid sætte den ud af Betragtning. For at aabne dem Adgang hertil, udkræves ingen foreløbig Omgjørelse ad administrativ Vei. Efter Haandværkslov 15 Juli 1839, § 82, kunde Patent blot meddeles paa nye Opfindelser. Hvis nogen havde erholdt Patent paa en Opfindelse, som senere oplystes at være bekjendt for Almeenheden, før Patentet søgtes, saa behøvede Regjeringen ikke at tilbagekalde Patentet, idet Domstolene uden videre satte det ud af Betragtning, H. R. D. 13 Decbr. 1864[1]). Hertil har vor nuværende Patentlov af 16 Juni 1885, § 26, sluttet sig. Det samme maa antages om et Borgerskabsbrev, nogen har tilsneget sig gjennem Fortielse af en ham overgangen Straffedom. I sidstnævnte Tilfælde er det dog brugeligt at indhente Kgl. Resolution om, at Borgerskabsbrevet skal tilbagekaldes, men Grunden hertil er vel, at Magistraten ikke vil negte Borgerskabsbrevet Gyldighed, før det er afgjort, at Kongen ei vil meddele Erhververen Dispensation fra Forbudet i 3—7—1. Paa at erklære en Vielse ugyldig og Ægteskabet annulleret, har Kongen aldrig

---

[1]) Retstidenden 1865, Side 59, Ugeblad for Lovkyndighed, IV, 229.

indladt sig. En saadan Resolution vilde ingen Betydning kunne faa, hvad enten man anseer en Annulationsdom fornøden eller ikke.

c) Derimod er det ingen Umulighed, at en feilagtig eller endog en lovstridig Embedshandling kan virke befriende for den Person, hvem en Forpligtelse paahviler i Forhold til Staten, og at Embedshandlingen saaledes ikke kan omgjøres til Skade for ham. Sagen er ganske klar, hvor Retsforholdet mellem Staten og den Forpligtede er af privatretlig Natur, og Principalen efter Privatrettens Regler i saadant Tilfælde er bunden ved Fuldmægtigens Handling. Tvivlene opstaa først, naar denne falder ind under den offentlige Rets Regler.

Har en Embedsmand under Udøvelsen af Statens Herredømme over dens Undersaatter, f. Ex. dens Ret til at paatale offentlige Forbrydelser eller at kræve Skat, afgivet en Bestemmelse ligeoverfor Enkeltmand, hvorved Statens Ret ikke er bleven gjort fuldt ud gjældende mod ham, var man tidligere tilbøielig til at antage, at den afgivne Bestemmelse ikke var til Hinder for, at saadant bagefter kunde skee. Thi da Embedsmanden ingen Myndighed har til at frafalde Statens Ret, og den private Mand, om hvis Forpligtelse der handles, er ligesaa forpligtet som Embedsmanden til at kjende Loven, kan det, siges der, ikke virke tilintetgjørende paa Statens Ret, at Embedsmanden griber feil i Afgjørelsen af Spørgsmaalene om, hvor langt den strækker sig eller er beviislig. At den Person, om hvem der handles, aldrig eller først ved Udløbet af Lovens almindelige Præscriptionsfrist skulde være betrygget mod Paastande og Fordringer fra Statens Side, som denne Tjenestemand havde undladt at gjøre gjældende til rette Tid og ved rette Leilighed, kan dog blive meget haardt[1]). Det kan fornuftigviis ikke fordres, at pri-

[1]) Et meget opsigtsvækkende Exempel er nylig forekommet i Frankrige. Efter en af dets Skattelove lader det sig paastaa, at fremmede Assuranceselskaber skulle betale Skat til den franske Statscasse af Forretninger, de drive i Frankrige; paaligger saadan Skattepligt dem, have de uden Paakrav at betale til Forfaldstid under Straf af at erlægge dobbelt Afgift. Saadan Skat havde

vate Personer skulle kjende den administrative Rets mangfoldige og i mange Tilfælde meget vanskelige Regler ligesaa godt som de Tjenestemænd, Staten sætter til at haandhæve disse. De Onder, for hvilke man udsætter Individet ved at fastholde Statens Krav udover Tidspunctet for deres rette Afgjørelse, er desuden som oftest af langt større Betydning for den Forpligtede, end Tabet for Staten ved at frafalde Kravet. I Praxis er man derfor nu tilbøieligere til at følge en mildere Synsmaade, *ut habeant exitum negotia humana*. Vi skulle nævne de vigtigste Tilfælde. Efter den gamle Lære var Paatalemyndigheden ikke bunden ved sine Beslutninger. Denne Lære blev under vor tidligere Criminalproces aldrig ganske opgiven, men vel efterhaanden begrændset. Tilkjendegav en Amtmand, at han ikke vilde beordre justitiel Tiltale mod en Sigtet, saa ansaaes Amtmanden selv hindret fra at skride til Sagsanlæg, medmindre han fik ny skjellig Grund til at forandre sin Bestemmelse. Acquiescerede han ved en Frifindelsesdom, var endog Regjeringen herved afskaaren Adgang til at befale den paaanket[1]). Sagen er nu ved Loven af 1 Juli 1887, §§ 87 og 91, ordnet saaledes, at den Autoritet, som har frafaldt Paatale eller indstillet Forfølgningen, og tilstillet Sigtede Meddelelse herom, ikke kan gjenoptage Sagen uden med Hjemmel af § 415 eller, betingelsesviis, naar der fremkommer nye Beviser. Underordnet Autoritets Beslutning om at undlade eller frafalde Forfølgning kan vel efter den nye Lov omgjøres af den overordnede, men kun naar Meddelelse herom tilstilles Sigtede inden to Maaneder, efter at han er bleven underrettet om den første Afgjørelse. Har en Toldinspection ved Fortoldningen feilagtigen henført en Vare under en lavere i Stedet for under en høiere Toldsats og Fortolderen saaledes erlagt for lav Told, var man før tilbøielig

---

Finantsstyrelsen for en Deel Aar siden vel fordret, men den havde igjen ladet Fordringen falde. Nu har den gjenoptaget Fordringen for den hele Aarrække med Tillæg af Strafferenter for Udeblivelse med de forfaldne Terminer, og denne Fordring har faaet Medhold af de franske Domstole.

[1]) Getz, om Paaanke til høiere Ret, Side 143—145, jfr. Retstid. 1890, Side 61.

til at indrømme Staten Efterkrav. Toldloven af 20 Septbr. 1845, § 32, der paalægger saavel Fortolderen som Toldbetjenten at underskrive Specialangivelsen og bevidne Rigtigheden af dens Opgaver over Varernes Art og Mængde, forstaaes imidlertid nu i Praxis saaledes, at Sagen hermed er endelig op- og afgjort, følgelig at Fortolderen, naar han intet udtrykkeligt Forbehold har taget, mangler Adgang til at paastaa, at Varen er henført under en for høi Tarifsats, men ogsaa fri for Efterkrav paa Grund af en Feil i omvendt Retning. Jvfr. Lovene om Brændeviinstilvirkning af 17 Aug. 1848, § 26, og 28 Juni 1888, § 16, som uimodsigeligen kræve en lignende Forstaaelse [1]). At en Afgjørelse, hvorved nogen efter Værnepligtslov 12 Mai 1866, § 43, endeligen erklæres utjenstdygtig, i Fredstid ei kan omgjøres, medmindre han har fremkaldt den ved Svig, er ikke tvivlsomt, see Regl. 28 Februar 1877, § 58. Den eneste Ret, der i det sammesteds omhandlede Fripas forbeholdes Staten, er nemlig at udskrive ham i Krigstid, hvis han da har gjenvundet Tjenestedygtighed og endnu er i værnepligtig Alder. Opdages det, efterat en Ligningsforretning er afsluttet og udlagt, at nogen urettelig er forbigaaet ved Udligningen af Communeskat paa Formue og Indtægt, kan Ligningscommissionen ikke lægge ham i Skat, medmindre nogen i rette Tid har klaget derover, Lov 15 April 1882, § 48.

I Overeenstemmelse hermed synes man at burde løse det Spørgsmaal, hvorvidt Opnævnelser af Skjønsmænd kunne til-

[1]) Jvfr. Hallager—Auberts Obl. Ret, II, 608—609. Tvende af de der nævnte Domme, som have indrømmet Statscassen Efterkrav, nemlig Høiesteretsdommen af 25 Januar 1855 og Overretsdommen af 2 Marts 1863, angaa Tilfælde, der ere noget forskjellige fra det ovenfor omhandlede. Stempling af Documenter efter Lov 11 April 1885, § 3 a, jvfr. § 6, indeholder ingen bindende Afgjørelse af Stempelpligten eller dens Omfang, ei engang hvis den Tjenestemand, der meddeler Cassationspaategningen, er Oppebørselsbetjent. Finder Finantsdepartementet, at der er brugt Stempelmærker af for stort Beløb, godtgjør det Værdien af de ufornødne Stempelmærker, medens det i omvendt Tilfælde forlanger Documentet efterstemplet. Tjenestemandens Feil virker dog ogsaa her i een Retning befriende for den Skattepligtige, idet der da aldrig afkræves ham Stemplingsmulct.

bagekaldes enten af den Autoritet, der har udnævnt dem, eller af overordnet administrativ Instants. Udnævnelsens Gyldighed maa være bragt til endelig Afgjørelse, inden Skjønnet afholdes, og vedkommer i den Grad begge Parter, at Opnævnelsen neppe bør kunne omgjøres efter den enes Forestilling, ad formløs Vei. Det lærtes dog før, at Fogden kunde omgjøre sin Opnævnelse, naar dette skeede inden Skjønnets Afholdelse [1]). Følgerigtigen burde man ogsaa have anseet Overøvrigheden og i sidste Instants Kongen berettiget hertil. Men dette negtedes. Efterat Loven af 29 Juni 1888 har aabnet Adgang til at paaklage Opnævnelsen for vedkommende Dommer, har den med Opnævnelsen misfornøiede Part klarligen ingen anden Udvei.

d) Udfordrer Afgjørelsen af et Spørgsmaal, der ikke udelukkende vedkommer Staten, særlig teknisk Kundskab eller anden Fagkyndighed, maa Lovgivningen kunne bestemme, at den Autoritet, under hvem Sagen henlægges, skal kunne afgjøre den med endelig Virkning, selv om dens Beslutning gaar i negtende Retning. En Ansøger, hvem Patentcommissionen har negtet Patent, kan efter Loven af 16. Juni 1885, § 21, kun klage for at faa en Overpatentcommission nedsat til fornyet Prøvelse af Sagen. Negter ogsaa Overpatentcommissionen Patentet, kan Kongen ikke befale, at det skal meddeles ham. Ligesaa lidt kan han befale, at et Doctordiplom skal meddeles nogen, hvis Prøveafhandling eller Forsvar for samme af vedkommende Facultet er blevet erklæret ufyldestgjørende.

Klager over den i Lov 6. Juni 1863 befalede Matriculering kunde alene anbringes for de i Lovens §§ 20, 26, 29 og 34 anordnede Commissioner, hvis Afgjørelser ikke kunde forandres af Regjeringen, jvfr. Tillægsloven af 17 Mai 1872, §§ 1 og 4. Matriculen er imidlertid, som før sagt, ikke bindende for Storthinget under Udøvelsen af dets beskattende Myndighed.

e) I andre Tilfælde end de ovenfor nævnte kan en overordnet Autoritet og i sidste Instants Kongen omgjøre

[1]) Schweigaard, Proces, 4de Udgave, I, 595.

underordnede administrative Autoriteters Handlinger og Beslutninger. Dette kan han gjøre af egen Drift, saafremt det paakaldes af Interesser, Staten har at varetage. Saaledes kan Kongen constituere en anden i Stedet for den, hvem Amtmanden efter Lovbogens 1—5—6 eller 3—4—4 har meddelt Constitution. Han kan forandre de af Amtmanden bestemte Thingsteder eller Thingtider (Fr. 5. Mai 1797, §§ 1 og 2 jvfr. § 9, Lov 12. Oct. 1857, § 9). Ligeledes de af Amtmanden i Henhold til Lov om smitsomme Sygdomme blandt Huusdyrene af 20. Mai 1882, §§ 2—5 trufne Foranstaltninger. Det samme gjælder om de af Stiftsdirectionen fattede Bestemmelser. Hvis den med Hjemmel af Lov 24. Sept. 1851, § 3 har tilladt, at der udsættes med Udvidelse af en Kirkegaard, som ikke fyldestgjør de i Loven opstillede Fordringer, kan Kongen bestemme, at Udvidelsen skal ske strax. Som oftest vil Omgjørelsen fremkaldes ved en Besværing over den underordnede Autoritets Handlemaade. Enhver, som finder sig brøstholden ved denne, kan nemlig indbringe Sagen for høiere administrativ Autoritet.

Dette er hans eneste Udvei, hvis han ikke paastaaer, at Embedsmanden har handlet ulovligt, men kun at Beslutningen er uforstandig eller ubillig, f. Ex. hvis nogen vil klage over, at Amtmanden med Hjemmel af 3—19—1, men uden tilstrækkelig Føie har sat ham i Umyndighedsstand, eller naar f. Ex. angjældendes Hustru eller Fattigcommissionen (L. 6. Juni 1863, § 9) klager over, at Amtmanden har negtet at anvende sin Myndighed efter 3—19—1. Finder Kongen Klagen beføiet, kan han paalægge Amtmanden i første Tilfælde at tilbagekalde Umyndiggjørelsesdecretet, i sidste Tilfælde at udfærdige et saadant, hvilket Paalæg Amtmanden da er ubetinget forpligtet til at efterkomme.

Hvis den, som er misfornøiet med en administrativ Beslutning, anser denne ulovlig, f. Ex. hvis en Præst har negtet ham Vielse, en Magistrat negtet ham Kjøbstadsborgerskab, det academiske Collegium negtet ham Doctordiplom, uagtet vedkommende Facultet efter hans Opfatning har erklæret hans Prøver tilfredsstillende, saa kan han, som allerede før sagt, henvende sig til Domstolene for at komme til sin Ret.

Men dette er ikke den eneste Vei, som staaer ham aaben. Han kan ogsaa klage til høiere administrativ Autoritet, som da, hvis den finder Klagen beføiet, kan paalægge Embedsmanden at rette paa den begangne Feil, see f. Ex. Værnepligtslov 12. Mai 1866, § 67, der gjentager Lov 12. Oct. 1857, § 39, hvilken Forskrift ved sin Istandbringelse forudsattes at være en Anvendelse af vor Rets almindelige Grundsætning, undtagen hvad angik den extraordinære Appel til Høiesteret[1]. Et saadant Paalæg bliver da, ifølge hvad vi have udviklet i nærværende Capitels § 14, ubetinget forpligtende for den underordnede, forsaavidt hans Foresatte kun har udøvet sit Herredømme over Statens Interesser eller Rettigheder, f. Ex. hvis Finantsdepartementet har paalagt en Toldcasserer at tilbagebetale Klageren, hvad han under Forbehold har erlagt som Told af en Vare, der efter hans Mening af Toldinspectionen er henført under et feilagtigt Nummer i Tarifen. Angaaer Sagen blot Privates Rettigheder, og Embedsmanden saaledes kun er Lovens Organ, ikke Regjeringens Fuldmægtig, er han, som nys (i § 15) forklaret vistnok ikke pligtig til at adlyde hvilketsomhelst Paalæg, selv om det udgaaer fra Regjeringen. Domstolene ville nemlig da aldrig kunne ilægge ham Straf for Overhørighed, hvis de bifalde den Forstaaelse af Loven, han har fastholdt. Selv om Regjeringen antager, at den underordnede har forstaaet et Lovbud af dette Slags urigtigt, lader den sig derfor gjerne nøie med at tilkjendegive ham dette. Men hvor den paaklagede Negtelse af at udføre en Embedshandling af det heromhandlede Slags er aabenbart lovstridig, har man dog Exempel paa, at Kongen har befalet ham at foretage Handlingen, og Regjeringen tilkjendegivet, at Undladelse heraf vilde paadrage ham Tiltale for Overhørighed[2].

§ 19. Medens Kongen, som ovenfor udviklet, kan instruere administrative Tjenestemænd, der ere valgte af Communalbestyrelserne, angaaende Udførelsen af dem paahvilende Forretninger, forsaavidt disse vedkomme den egentlige Stats-

---

[1]) Storth. Forh. 1857, V, O. No. 27, Side 41.

[2]) Utrykt Rsl. 26 Januar 1886 i Anledning af, at en Magistrat havde negtet at udfærdige Constitution for en efter Lov af 22 Juni 1863, § 4, valgt Mægler.

tjeneste, samt omgjøre deres derunder fattede Beslutninger i samme Tilfælde, hvori dette kunde skee, hvis Beslutningerne vare afgivne af Embedsmænd, har han intet grundlovmæssigt Krav paa saadan Myndighed ligeoverfor communevalgte Tjenestemænd, forsaavidt de udføre Forretninger, som vedkomme Communen. Den tilkommer ham altsaa her kun, naar den maatte være ham hjemlet ved Lov.

Da Lovgivningen saaledes kan overdrage Communerne uindskrænket Raadighed over deres egne Anliggender og organisere Communebestyrelserne paa saadan Maade, den finder tjenligst, saa kan det ikke være forfatningsmæssig umuligt, at Øvrigheden eller andre Statsembedsmænd ved Lov tillægges en af Kongen uafhængig Myndighed i communale Sager. Paa denne Synsmaade er Formandskabsloven for Byerne af 14de Januar 1837, § 39, for Landet §§ 38, 47 og 49 bygget. Meddeler Amtmanden Approbation paa en af Communebestyrelsen fattet Beslutning, saa er Sagen dermed bragt til Endskab, saaledes at Regjeringen hverken af egen Drift eller efter Klage, være sig fra et Mindretal i Communebestyrelsen eller nogen, som anseer sin Ret eller sine Interesser krænket ved Beslutningen, kan ophæve denne. Negter Amtmanden Approbation paa en Beslutning, hvis Gyldighed beroer paa de nævnte Lovsteder, kan Sagen vistnok indbringes for Kongen, men alene paa den i dem foreskrevne Maade. Naar Lovgivningen ikke gjennem saadan særlig Forskrift har afskaaret eller indskrænket Adgangen til at paaklage Øvrighedens Negtelse af at approbere en communal Myndigheds Besluininger, maa den almindelige Regel om Øvrighedernes Underordningsforhold til Regjeringen blive at anvende. Som Exempler kunne vi nævne Loven om Byskatten i Drammen af 7 Sept. 1854 § 2 c, gjentagen i en heel Række Love for andre Byer, Loven om Overformynderivæsenet 28 Sept. 1857, § 1, Lov om Skydsvæsenet af 21 Marts 1860, § 6, Lov om Fattigvæsenet paa Landet 6 Juni 1863, § 12, Lov om Sportler af 14de Mai 1872, § 23, og om Veivæsenet af 15 Juni 1882, § 1, m. fl., som gjøre Gyldigheden af visse Slags Beslutninger ubetinget afhængig af Amtmandens Approbation. Negtes denne, maa Communebestyrelsen utvivlsomt kunne andrage hos Kongen

om, at det maa blive Amtmanden paalagt at meddele Approbation [1]).

Ifølge samme Grundsætning kan Kongen forbyde Amtmændene at negte Approbation paa Beslutninger, som efter hans Forstaaelse af Communallovgivningen ere gyldige uden Approbation. Exempel herpaa haves i Rsl. af 5 Nov. 1847, hvorefter Lov om Brændevins Salg 6 Sept. 1845, § 9 a og b skal anvendes saaledes, at Communalbestyrelsens Skjøn angaaende det Qvantum Brændevin, der antages at ville blive udsolgt i Smaat næste Aar, betragtes som endeligt, om det end er fattet med simpelt Fleertal, og at saadanne Beslutninger følgelig ikke ere Gjenstand for Amtmandens Approbation. Denne Lovfortolkning er visselig høist tvivlsom, men om Domstolene ansaa den urigtig, vilde de ikke kunne frifinde en Amtmand, som i Strid med samme havde negtet Beslutningen Approbation og i den Anledning var sat under Tiltale for Overhørighed. Omvendt, har en Amtmand negtet at afgjøre en Sag, fordi han antager, at den af Communestyrelsen fattede Beslutning ifølge Formandskabsloven for Byerne § 40 eller tilsvarende Bestemmelser i Loven for Landet behøver kongelig Approbation for at blive gyldig, saa kan Regjeringen, hvis den er uenig med ham heri, paalægge ham at afgive Bestemmelse om, hvorvidt han vil meddele eller negte Approbation paa Beslutningen, see Rsl. 22 Dec. 1888 [2]).

Foreskrive Amtmanden, hvorledes han skal bruge sin Myndighed, altsaa hvorvidt han skal meddele eller negte Approbation paa en af Communebestyrelsen fattet Beslutning i et ublandet communalt Anliggende, kan ikke Kongen. Hvis derimod Beslutningen tillige angaaer Statens Rettigheder, maa Kongen kunne meddele ham Instruction i saa Henseende.

Herom var der Spørgsmaal paa Storthinget 1845. Efter den før Formandskabsloven stedfindende Ordning bleve Amtcommunernes Udgifter forskudsviis udbetalte af Statscassen og først det paafølgende Aar refunderede ved Repartition paa Amtets Matriculskyld. Da Formandskabsloven var udkommen, vilde Regjeringen befri Statscassen for denne Byrde,

---

[1]) Odelsthingstidenden 1872, Side 190.

[2]) Dept. Tid. 1889, Side 209.

og efter dens Paalæg foreslog Amtmændene Amtsformandskaberne at tilveiebringe det fornødne Beløb til strax at dække de for det kommende Aar bevilgede Udgifter. Dette Forslag forkastedes af Hedemarkens Amtsformandskab i 1842. Loven af 14 Januar 1837 § 43, som nu er hævet ved Loven af 11 Februar 1860, fastsatte, at forsaavidt et Amtsformandskab vægrede sig ved at repartere nogen paa Amtmandens Beregning over Amtscommunens Udgifter for det følgende Aar opført Post, og Amtmanden ansaa Udgiften hjemlet ved Lov, saa skulde han til Forhandlingsprotocollen kunne nedlægge Paastand om, at Sagen undergaves Regjeringens Afgjørelse. Heraf tog Kongen Anledning til at befale Amtmanden i Hedemarken ikke alene at fremsætte lignende Forslag for Amtsformandskabet i 1843, men ogsaa, hvis Forslaget forkastedes, at nedlægge saadan Paastand. Da Amtsformandskabet atter negtede at repartere en tilstrækkelig Sum til Dækkelse af det kommende Aars Udgifter, adlød virkelig Amtmanden den kongelige Befaling, uagtet han forud havde tilkjendegivet, at han ikke ansaa Paastanden hjemlet ved Lov. Efterat Sagen paa denne Maade var indbragt for Regjeringen, bestemte Kongen, at den af Amtsformandskabet negtede Repartition skulde finde Sted. Protocolcomiteen i 1845 udtalte, at denne Fremgangsmaade var aabenbar lovstridig, blandt andet fordi Amtmanden som Overbestyrer af Communens Anliggender var uafhængig af den almindelige Regjeringsmyndighed, og at han altsaa havde kunnet negte at lyde den kongelige Befaling[1]). Comiteen forbisaa herved, at Amtmanden i dette Forhold tillige var Statens Repræsentant ligeoverfor Communen. At Kongen nu efter Loven af 11 Februar 1860 maatte kunne give Amtmanden et saadant Paalæg, vil vel heller ikke blive anseet tvivlsomt.

§ 20. Hvor langt Regjeringens Myndighed strækker sig med Hensyn til den locale Styrelse, har især været Gjenstand for Uvished i de Forvaltningsgrene, hvis Styrelse Lovgivningen har deelt mellem Øvrigheden eller andre Statstjenestemænd og Communestyrelsen eller Tjenestemænd, denne

[1]) Storth. Forh. 1845, IX, 566—585.

vælger, altsaa i Sager, som ere blandede Stats- og Communeanliggender.

Før Formandskabslovene af 14 Januar 1837 burde Spørgsmaalet neppe have været anseet tvivlsomt, idet Regjeringen da maatte have samme Raadighed over disse som over andre offentlige Anliggender. Fattigcommissionernes eller Skolecommissionernes Beslutninger maatte ligesom før Grundloven kunne omgjøres af Stiftsdirectionen, dennes Beslutninger af Kongen.

I en meget vigtig Henseende fulgte man dog en modsat Anskuelse. Spørgsmaal om Refusion af Udgifter ved Understøttelse af Fattige, hvis Hjemstavnsret var omtvistet, bleve ikke længere afgjorte ad administrativ Vei, men henviste til Rettergang. Derimod ansaaes Stiftsdirectionens og da vistnok ogsaa Regjeringens Myndighed i Fattigvæsenets Anliggender forøvrigt at være den samme som før. Efter Loven af 14 Juli 1827 var Instantsfølgen i Bestyrelsen af Almueskolevæsenet ganske klar. Det er umuligt at forstaa denne Lov saaledes, at Regjeringen ingen anden Myndighed skulde have end den, der var den udtrykkelig forbeholdt, see Lovens §§ 1, 2, 14, 22 og 26, saaledes at f. Ex. Stiftsdirectionens Negtelse af Approbation paa Overenskomst mellem Skolecommission og Værkseier om Ordningen af Værkets Skole, ikke skulde kunne paaankes til Regjeringen.

Formandskabsloven for Byerne §§ 17 d, 18, 20, 21 og 29, for Landet 22, 25 og 26 samt tredie Capitel gav Communebestyrelsen en vis Indflydelse paa Styrelsen af saadanne Communen vedkommende Anliggender, som før havde staaet under Forvaltning enten udelukkende af de almindelige Øvrigheder eller af særskilte Autoriteter, bestaaende deels af disse eller andre Statens Tjenestemænd, deels af locale Ombudsmænd, der vare at betragte som Talsmænd for Communens Interesser og Ønsker. Den Deelagtighed, Communen saaledes ved Formandskabsloven fik i Styrelsen af disse Anliggender, bestod hovedsagelig i en Myndighed til at bevilge de dem vedkommende Udgifter, men Formandskabslovens Bestemmelser herom vare meget svævende. Spørgsmaalet om, hvorvidt Overøvrigheden eller de specielle Styrelsers Beslutninger bandt Communen under Udøvelsen af den bevilgende Myn-

dighed, var derfor i visse Tilfælde uklart, og paa Regjeringens Stilling til de Grene af Statsforvaltningen, i hvilke Formandskabslovene gave Communebestyrelsen Andeel, synes der ved disses Istandbringelse slet ikke at have været tænkt.

Nogle af disse offentlige Anliggender ere senere udsondrede fra Statsforvaltningen og heelt henlagte under Communerne. Dette er skeet med Fattigvæsenet, væsentligt allerede ved Loven af 20de Septbr. 1845, og næsten fuldstændigt ved Loven af 6 Juni 1863, som ikke levner Stiftsdirectionen nogen og Kongen kun liden Myndighed i Fattigvæsenets Anliggender. Det samme gjælder om Folkeskolevæsenet efter Loven 26 Juni 1889. Ved Loven af 28 Sept. 1857 er Styrelsen af Umyndiges Midler, hvormed Communebestyrelsen før havde lidet at gjøre, næsten heelt overført fra Staten til Communerne.

§ 21. Vi skulle nu omhandle Kongens Ret til at omgjøre Amtmændenes Beslutninger i Anliggender, over hvilke Raadigheden er delt mellem dem og Communen. Saadanne Anliggender ere: Districtsfængselsvæsenet, Skydsvæsenet og Veivæsenet.

a) Vistnok ere Districtsfængslerne i en vis Henseende communale Indretninger, idet Amtscommunerne og Byerne ifølge Loven af 13 Oct. 1857, § 8, ere forpligtede til at anskaffe de fornødne Districtsfængsler. Myndighed til at træffe Beslutning om disses Antal og Beliggenhed tilkommer Communebestyrelsen og Amtmanden, forsaavidt de blive enige, og først i Tilfælde af Tvist mellem dem Kongen, see Lovens § 15. Paa Grund heraf, og da § 24, sidste Led med almindelige Ord tillægger Amtmanden Overbestyrelsen over de i hans Embedsdistrict værende Fængsler, er den Forestilling undertiden opstaaet, at Amtmanden her er uafhængig af Regjeringen, og at hans Beslutninger som Fængselsbestyrer ikke kunne omgjøres af Kongen. Men denne Forestilling er ganske urigtig. Fængselsvæsenet er efter sin Natur væsentlig Statssag. Staten bidrager efter § 19 i Regelen Halvdelen af Udgifterne ved Anskaffelsen af de lovbefalede Districtsfængsler. Loven indeholder mange Bestemmelser, nemlig i §§ 5, 9, 18, § 24, andet Punctum, og § 43, som vidne om, at den øverste Bestyrelse af Fængselsvæsenet er almindeligt

Regjeringsanliggende. Kongen kan saaledes uden Tvivl paalægge en Amtmand f. Ex. at afskedige Vagtmesteren ved et Fængsel. Dette er antaget i en utrykt Skrivelse fra Justitsdepartementet af 29 Juni 1885.

b) Den gjældende Hovedlov om Skydsvæsenet, nemlig Loven af 6 Juni 1816, lod i § 8 Amtmanden beholde den Myndighed, Lovbogens 3—11—1 med flere senere Love havde tillagt ham til at ordne Skydsvæsenet ved Oprettelsen af Tilsigelsesstationer, men krævede i § 3 Almuens Samtykke og Kongens Approbation til Oprettelsen af faste Stationer. Loven omtalte ikke, at Kongen skulde kunne omgjøre de Bestemmelser, Amtmanden forøvrigt traf om Skydsvæsenet efter § 8. En saadan Bestemmmelse var imidlertid ganske unødvendig, og herom maa al Tvivl bortfalde, naar man erindrer, at Skydsvæsenet var en gammel Institution, paa hvis Omraade Amtmanden væsentlig beholdt samme Myndighed, han før havde havt, og paa hvilket hans Underordningsforhold til Regjeringen tidligere var uomtvisteligt. Samme Taushed iagttog Tillægsloven af 24 Septbr. 1851, der først gav Communebestyrelsen Andeel i Ordningen af Skydsvæsenet. Tillægsloven af 26 Marts 1860, §§ 2, 4, 7 og 8, viser, at Skydsvæsenet fremdeles er Regjeringsanliggende, og at Kongen her maa have den almindelige Ret til at omgjøre Amtmandens Beslutninger [1].

c) Den første Lov om Veivæsenet, som blev given under vor nuværende Forafatning, nemlig Loven af 28 Juli 1824, overfører i § 4 denne Forvaltningsgreen, der for Landdistricternes Vedkommende før væsentligst havde tilligget de i Lovens § 7 omtalte Generalveimestere, heelt til Amtmanden. I enkelte vigtige Tilfælde maatte Amtmanden indhente Bestemmelse fra Kongen (§§ 8 og 42), eller Samtykke fra vedkommende Regjeringsdepartement (§ 64), eller efter § 15 fra den i Paragraphen anordnede locale Commission. At der skulde kunne klages til Kongen over Amtmandens Beslutning, bestemtes udtrykkeligt kun for enkelt særdeles vigtigt Tilfældes Ved-

[1]) Jfr. Storth. Forh. 1860, VIII, O. No. 2, Side 33 og 35, om Lovens § 8.

kommende, nemlig med Hensyn til Rodeinddelingen, see § 9. Loven var saaledes meget skikket til at fremkalde den Tanke, at Amtmanden iøvrigt skulde have en af Regjeringen uafhængig Myndighed over Veivæsenets Anliggender[1]). Endog den kgl. Commission, som udarbeidede første Udkast til Veiloven af 15 Sept. 1851 har maaskee deelt denne Anskuelse[2]). Sidstnævnte Lovs § 16 gjentager den Bestemmelse i Loven af 1824, § 4, at Amtmændene skulle bestyre Veivæsenet, hver i sit Amt, uden at der tages noget udtrykkeligt og almindeligt Forbehold om, at de heri skulle staa under Regjeringen. Lovens § 2 lagde imidlertid Myndigheden til at beslutte Anlæg, Nedlæggelse eller større Omlægninger af Hovedveie i Kongens Haand, alene med Forbehold af Storthingets og Amtsformandskabernes Bevilgningsmyndighed. Paragraphen sagde desuden, at det Fornødne til Arbeidets Udførelse anordnes af Kongen, hvilken Bestemmelse satte ham istand til at fratage Amtmændene Styrelsen af Hovedveianlæggene, baade hvad Teknik og Øconomi angaaer, og lægge den ind under en Centralstyrelse. Derimod udtaler ogsaa den nye Lov sig, som om Regjeringen i Almindelighed ikke skulde have noget at skaffe med Bygdeveiene eller engang med Vedligeholdelsen af Hovedveiene. I § 6, andet Punctum, §§ 12, 13 og 15, kræver Loven dog for de der omhandlede Sagers Vedkommende ubetinget Kongens Afgjørelse. Og i § 5, sjette Punctum, samt §§ 7, 37 og 38, opstillede Loven den Regel for de i disse Lovsteder nævnte Anliggenders Vedkommende, at de skulde afgjøres af Amtmanden og Communebestyrelsen, eller hvis disse Autoriteter ikke

---

[1]) I hvilken Grad man havde tabt af Syne, at Loven maatte være bygget paa Forudsætningen om den almindelige administrative Instantsordning, fremgaaer af den Kgl. Prop. om Veivæsenet til Storthinget 1836 (Storth. Forh. Bind V, Side 615). Loven af 1824, § 48, sagde, at det var Magistratens og Politimesterens Pligt at føie de til Kjøbstadens Veies Istandsættelse og Vedligeholdelse fornødne Foranstaltninger. Blandt de faa Paragrapher i Veiloven, Propositionen vilde have forandret, var denne, og Forandringen bestod alene i Tilføielse af Ordene «under Amtmandens Opsyn.»

[2]) Storth. Forh. 1845, IV, No. 41, Side 56 og 57.

bleve enige, af Kongen. Denne Regel er ved Tillægsloven af 12 Octbr. 1857, §§ 1, 2 og 8 gjort anvendelig ogsaa paa flere Tilfælde. Her er det da klar Sag, at Regjeringen ikke kan omgjøre en Beslutning, hvorom Amtmand og Amtsformandskab ere blevne enige. I andre Veivæsenet vedkommende Sager, som henhøre under en Communebestyrelse, komme de almindelige Regler til Anvendelse. Hvis Amtmandens Approbation ifølge Veilovgivningen er fornøden, men negtes, maa Communebestyrelsen altsaa utvivlsomt kunne forlange Sagen forelagt for Kongen.

Tilbage staaer det Spørgsmaal, hvorvidt Regjeringen kan forandre Amtmandens Afgjørelse i Sager, Loven har henlagt heelt og holdent under ham, og hvorved der ikke meddeles nogen en Rettighed, f. Ex. Tilladelse til at bygge nærmere offentlig Vei, end Loven bestemmer. Der findes i Loven flere Bestemmelser, som ifølge sin Natur aabenbart bør kunne omgjøres af Kongen, f. Ex. hvis Amtmanden har negtet nogen at bygge nærmere en offentlig Vei, end § 19 tillader. Er det forsømt at anbringe Stenmuur eller Rækværk paa Steder, hvor Regjeringen finder det nødvendigt, maa den kunne paalægge Amtmanden at træffe Forføining dertil, jfr. § 20. Om en Amtmand havde bestemt, at en Oldtidslevning skulde borttages i Anledning af et Veianlæg (§ 29), saa vilde vel Ingen betvivle, at Kongen kunde forbyde dette. Havde Amtmanden i Medhold af Veilovens § 58, medens den endnu var uforandret, paa egen Haand forbudt Brugen af visse Slags Kjøreredskaber, maatte Communebestyrelsen have kunnet klage derover til Kongen. Opmærksom paa saadan Mulighed af at faa omgjort Amtmændenes Bestemmelser har man imidlertid ikke været. Loven af 12 Octbr. 1857, § 8, fremkaldtes ved en Anvendelse af Amtmandens Myndighed efter Veilovens § 58, som havde vakt stor Misfornøielse i Amtet, men desuagtet ikke var paaklaget. Man har ogsaa Exempel paa, at Veibestyrelsen har negtet Tilladelse til at opføre Bygning nærmere Vei end i § 19 bestemt, uden at Eieren har klaget til Kongen, uagtet Negtelsen i det foreliggende Tilfælde var saa haard, at Høiesteret var nær ved

at frifinde ham for Straf for Overtrædelse af Forbudet[1]. Fornuftigviis kan der ikke tvistes om, at Kongen her maa have Omgjørelsesret; mindst nu, da han ifølge Lov 1 Juli 1887, § 2 No. 1 og § 91, sidste Punctum, altid kan bestemme, at Sagen ei skal forfølges mod den Skyldige, hverken til Straf eller Bygningens Borttagelse.

§ 22. Vi vende os nu til blandede Stats- og Communeanliggender, der nærmest styres af locale Commissioner, i hvilke communevalgte Medlemmer have Sæde ved Siden af Statstjenestemænd.

a) Havnevæsenet henlaa allerede efter Fr. 16 Sept. 1735, § 1, under en for hver Havn anordnet Commission, hvoriblandt en af Magistraten udnævnt Borger. Forordningen afløstes af den nugjældende Lov af 24 Juli 1827, som omorganiserede Havnecommissionen og gav den et noget stærkere communalt Præg, idet den som Medlemmer fik tvende af Stedets søkyndige Mænd, hvilke ifølge Loven af 1827, § 1, skulde vælges af Magistraten i Forening med Byens eligerede Mænd, nu deres Formandskab, hvorhos den skal tiltrædes af en paa samme Maade valgt søkyndig Mand for hvert under Havnedistrictet hørende Ladested, jvfr. Tillægsloven af 12 Oct. 1857, § 1. Ved sidstnævnte Lovs §§ 2 og 3 er den væsentlige Raadighed over Havnene overladt Communebestyrelsen, idet denne bestemmer Havnevæsenets Udgifter og derigjennem, hvilke Arbeider der for Communens Regning skulle udføres til Havnens Vedligeholdelse eller Forbedring. Herfra er der kun gjort Undtagelse, forsaavidt militære Hensyn gjøre sig gjældende, jvfr. Lov 1827, § 6, sidste Punctum, eller naar Arbeidet vil forandre eller spærre Elve eller Vasdrag eller angaaer Indskrænkning i Løb til eller i Havnen, da Marinedepartementets Samtykke skal indhentes ifølge Lov 1857, § 3. Vil Privatmand opføre Bygninger, saasom Søboder, Brygger eller Kystmærker i eller ved Havnen, skal han ifølge Loven af 1827, § 6 e og § 16 indhente Tilladelse dertil fra Havnecommissionen. Førstnævnte Lovsted siger, at det paaligger

---

[1]) H.R.D. 17 Juli 1877, Retst. Side 673—677.

Havnecommissionen at meddele Tilladelsen, naar saadant skjønnes uden Skade at kunne skee. Havnecommissionen kan altsaa ikke meddele Tilladelsen i Tilfælde, hvor Marinedepartementets Samtykke havde været nødvendigt, saafremt Arbeidet skulde være udført for Communens Regning, Negter Havnecommissionen Samtykke til Arbeidet, saa opstaaer Spørgsmaalet om, hvorvidt Marinedepartementet kan omgjøre dens Beslutning. Hertil har Departementet aldrig hverken før eller efter Loven af 1857 anseet sig berettiget. Denne Anskuelse har neppe tilstrækkelig Hjemmel i Havnelovens Ord og endnu mindre i Forholdets Natur, thi Havneterritoriet tilhører egentlig ikke Communen, men Staten, og Adgang bør der være til at klage over vilkaarlig og ubillig Behandling af locale Autoriteter under deres Hævdelse af Statens Interesser [1]).

b) Til denne Synsmaade har Sundhedslovgivningen sluttet sig, og det paa en Maade, der nærmest vidner om, at den har betragtet en saadan Adgang som selvforstaaelig. Loven af 16de Mai 1860, som for hver Commune anordner en Sundhedscommission, bestaaende hovedsageligt af communevalgte Medlemmer, siger nemlig i § 7: Sundhedscommissionens lovmedholdeligt fattede Beslutninger kunne alene af vedkommende Regjeringsdepartement eller i fornødent Fald af Kongen ophæves eller forandres.

c) Hvad angaaer det Offentliges Tilsyn med Bygningsvæsenet, saa følger det ligefrem af nysnævnte Lov, at enhver Beslutning, som indskrænker en Eiers Frihed til at indrette eller benytte sin Bygning, kan omgjøres af vedkommende Regjeringsdepartement, naar den er fattet af en Sundhedscommission. Der ere andre Interesser end den almindelige Sundhed, for hvilke det Offentlige, navnlig i Byerne, drager Omsorg gjennem Commissioner, organiserede paa lignende

[1]) Jfr. Storth. Tidende 1857, II, 1030; Ugebl. for Lovkyndighed, X, 387—388; Storth. Forh. 1883, O. No. 3, Commissionsindstillingen, Side 20, hvor det antages, at Departementet havde utvivlsom Omgjørelsesret efter Loven af 1827, og at Sagen først er bleven uklar ved Loven af 1857.

Viis, nemlig Regulerings- og Bygningscommissionen. Til visse af deres Beslutninger kræver Lovgivningen kongelig Approbation. Dette er imidlertid ikke den almindelige Regel, og med Hensyn til de Beslutninger, som ere gyldige uden saadan Stadfæstelse, opstaaer da det Spørgsmaal, hvorvidt de af Regjeringen kunne omgjøres[1]). Herom indeholder vor nugjældende Bygningslovgivning ingen udtrykkelig Forskrift svarende til Loven af 16 Mai 1860, § 7, og vedkommende Departement har derfor indtaget en temmelig vaklende Stilling til Spørgsmaalet. I eet Tilfælde synes det at være gaaet ud fra den Forudsætning, at det manglede Adgang til at tage en Klage under Paakjendelse,

---

[1]) Ifølge den første af vore nyere Bygningslove, nemlig den for Christiania af 24 Juli 1827, maatte vistnok Kongen efter Klage fra nogen, der fandt sig brøstholden ved saadan Beslutning, kunne omgjøre den. Lovens § 7 lød nemlig saaledes: «Klager over formentlige Forurettelser af Reguleringscommissionen afgjøres ved «kongelig Resolution, saafremt den, der tror sig forurettet, ikke «skulde finde den formeentlige Forurettelse af den Beskaffenhed, «at han heller vælger at søge den paakjendt ved Domstolen.» At Kongen skulde kunne omgjøre Beslutninger af Reguleringscommissionen, som vare af den Beskaffenhed, at Domstolene ikke kunde rette paa deres Feil, siges udtrykkelig af den Commission, som bragte Paragraphen i Forslag, Storth. Forh. 1827, Juni, Side 494—495. Større Endelighed kunde Loven ikke ville tillægge Beslutninger, fattede af Bygningscommissionen, som kun var en Afdeling af Reguleringscommissionen. Denne rimelige og med vor Administrativrets almindelige Grundsætninger stemmende Regel blev i Bygningsloven for Bergen af 13de Septbr. 1830, § 8, efter et umotiveret Forslag fra Storthingscomiteen ombyttet med en ny, som lyder: «Klager over formeentlige Forurettelser af Reguleringscommissionen afgjøres ved Rettergang politiretsviis, saafremt ikke Vedkommende bliver enige om at henstille den opstaaede Tvist til Afgjørelse ved kongelig Resolution.» Denne Bestemmelse gjenfindes endnu i den almindelige Bygningslov af 6 Septbr. 1845, § 5, og Bygningsloven for Bergen af 12 Aug. 1848, samt for Throndhjem af 12 Juni 1869, begges § 12. Bestemmelsen er blot anvendelig paa virkelige Forurettelser, det vil sige Lovbrud, og herved er den positive Udtalelse af Adgangen til at anbringe Klage over ubillig Haardhed i Anvendelse af Bygningslovgivningens Forskrifter gaaet ud.

fordi det Paalæg, hvorover der klagedes, var givet af Bygnings-, ikke af Sundhedscommissionen[*]). Noget Tilfælde, hvori Departementet efter Klage har omgjort en Bygnings commissionsbeslutning, som det har anseet lovhjemlet, men ubillig, er ikke fundet, derimod lader der sig paavise enkelte Tilfælde, hvori Departementet har tilkjendegivet Commissionen, at den Opfatning af Loven, paa hvilken Beslutningen er bygget, ei kan gives Medhold. Med Hensyn til en Gjenstand, som Loven udtrykkeligen henlægger under skjønsmæssig Afgjørelse af Bygningscommissionen, har dog Departementet anseet sig berettiget til at gribe ind i dens Myndighed. Den almindelige Bygningslov af 6 Septbr. 1845, § 10, siger: «Til «Tagtækning maa ikke benyttes andre end ildfaste Materia«lier eller, hvad der af Bygningscommmissionen ansees lige «dermed. Derimod er det ikke formeent at lægge Bordtag «under Tækningen.» Departementet anseer sig berettiget saavel til at forbyde at lægge Spaan istedetfor Bord under Tækningen som at bestemme, at Spaan ikke skal ansees som ildfast Materiale. At Departementet skulde være uberettiget hertil, vilde lede til stor Urimelighed, jvfr. Lov for den almindelige Brandforsikringsindretning af 19 Aug. 1845, § 14, og vedføiede Tarif No. 7, samt Lov om Jernbanedriften af 7 Septbr. 1854, § 30, og Rsl. 18 Mai 1876. Departementets Bestemmelse bliver altsaa bindende for Bygningscommissionen.

Nogen fyldestgjørende Grund, hvorfor dennes skjønsmæssige Paalæg eller Negtelser skulde være mere urokkelige end Sundhedscommissionens, er der sikkerlig ikke. Loven af 16 Mai 1860, § 7, bærer ved sin Udtryksmaade langt mere Præg af at være Anvendelse af en almindelig administrativ Grundsætning end en for Styrelsen af det offentlige Sundhedsvæsen opstillet særlig Regel. Det er let at paavise Bestemmelser i Bygningslovgivningen, som vidne om, hvor liden Vægt man kan lægge paa dens Taushed i det her omhandlede Punct. Bygningslovene for Trondhjem af 12 Juni 1869, § 60, og for Christiania af 5 Juni 1875, § 70, bemyndige Bygningscom-

[*]) Retstidenden 1874, Side 206, nederst.

missionen til ved Opførelsen af Bygning, bestemt til at optage større Menneskemasser, saavelsom ved Opførelsen af et industrielt Anlæg at give de yderligere Forskrifter, som ansees fornødne for de Besøgendes Sikkerhed eller mod Ildsvaade. Den første af disse Love tilføier: «Anker nogen Vedkommende over disse Forskrifter, bliver Sagen at afgjøre af Kongen.» I den yngre Lov er dette Tillæg udeladt, hvilket sikkerlig ikke er skeet for at afskjære saadan Paaanke. Om nogen Bygningscommission med Hjemmel af Lov 6 Septbr. 1845, § 21, eller tilsvarende Bestemmelse i andre Bygningslove erklærede et Huus saa forfaldent, at det truede den offentlige Sikkerhed med Fare og derfor paabød dets Nedrivelse, vilde man neppe negte, at Eieren, om han ansaa sig brøstholden herved, maatte kunne forlange Sagen forelagt Regjeringen, jfr. Lov om Jernbanedriften af 7 Septbr. 1854, § 4 [1]). I den endnu uafgjorte Proposition til en ny almindelig Bygningslov § 5, foreslaaes en Bestemmelse, der hjemler almindelig Klageret til vedkommende Departement [2]).

Naar Lovgivningen har anseet det hensigtsmæssigst at tillægge noget Regjeringsdepartement Adgang til at forandre en underordnet Autoritets Beslutninger, behøver dette ikke at forklares som en Forudsætning om, at disse ellers vilde have været uforanderlige. Grunden er simpelthen den, at Lovgivningen har fundet det ufornødent i saadanne mindre vigtige Sager at indhente Kongens Afgjørelse [3]).

§ 24. Den øverste Ledelse af en Administrationsgreen, som udstrækker sin Virksomhed over det hele Rige, er efter vor nuværende Organisation i Almindelighed anbetroet et af Regjeringens Departementer, saaledes at dettes Chef ikke alene har at foredrage de denne Styrelsesgreen vedkommende vig-

---

[1]) Jvfr. Retst. 1889, Side 707—710, som omhandler en Sag, hvori Til talte synes at have havt fuld Føie til at indbringe Bygningscommissionens Paalæg for vedkommende Departement, men undlod dette i den feilagtige Formening, at Domstolene kunde yde ham Beskyttelse.

[2]) Storth. Forh. 1891, III, O. No. 10.

[3]) Storth. Forh. 1892, O. No. 10, Side 83.

tigere Sager i Regjeringen, men ogsaa selv at afgjøre de mindre vigtige Spørgsmaal, og følgelig at foreskrive Øvrighederne eller andre i denne Administrationsgreen ansatte locale Autoriteter, hvad de have at gjøre og lade [1]). Hvorvidt saadan Myndighed kan udskilles fra et Departement og henlægges under nogen anden, for hele Riget fælles Autoritet, har en Gang været draget i Tvivl, nemlig i Anledning af det ved Rsl. af 14 Nov. 1857 oprettede Generalpostdirectørembede. Under dette henlagdes hele Postvæsenets Styrelse med alle derhen hørende, forhen under Indre- eller Revisionsdepartementet indbefattede Contorer. Generalpostdirectøren fik Myndighed til at anvende samtlige til Postvæsenet bevilgede Midler i samme Udstrækning, hvori den før havde tilhørt Departementet for det Indre, ligeledes Myndigheden til at decidere Postmesternes Regnskaber, jvfr. Instrux 4 Dec. 1857. Denne Embedsmand kunde altsaa paa en vis Maade siges at udøve Regjeringsmyndighed i Postvæsenets Anliggender. Herover ankede Protocolcomiteen i 1860. Den antog, at en saadan Ordning af den øverste Styrelse stred, om end ikke mod Grundloven, saa dog mod hele vor Forretningsorden [2]). Generalpostdirectionen blev ogsaa hævet ved Rsl. 18 Aug. 1860.

Man havde imidlertid før og har fremdeles andre for hele Riget fælles administrative Autoriteter, i hvis Spidse der ikke staaer nogen kongelig Raadgiver, og som altsaa ikke ere Regjeringsdepartementer. Som Exempel kan nævnes Telegraph-, Fyr-, Havne-, Jernbane- og Veidirectørerne, Generalkrigscommissæren, Armeeintendanten og flere. Og naar Lovene af 19 Aug. 1845 § 37, 17 Juni 1869, § 52, og 3 Mai 1871, § 50, uden nogetsomhelst Forbehold tillade Kongen at fastsætte, hvorledes der skal forholdes mod Overbestyrelsen af den almindelige Brandforsikringsindretning, det høiere Skolevæsen og Postvæsenet, saa er Meningen her-

---

[1]) See nærværende Værks Bind I, Side 267.

[2]) Storth. Forh. 1860, VIII, O. No. 1, Side 44 ff.; Odelsthingstidenden 1860, 1059 ff.

med udentvivl, at Kongen ikke behøver at henlægge Bestyrelsen af disse Indretninger til et Departement, men ligesaavel kan oprette en særskilt Autoritet i saadant Øiemed. Det Punct, hvorom der snarest skulde kunne reises Tvivl, er, hvorvidt Myndighed til at decidere offentlige Regnskaber, det vil sige med bindende Virkning for Staten at erkjende deres Rigtighed, kan overdrages nogen lavere Autoritet end et Departement. Ønskeligst er det vistnok, at en saadan Myndighed udøves under constitutionel Control, men grundlovmæssig nødvendigt kan end ikke dette paastaaes at være [1]).

I den senere Tid har man efter Forbillede fra Danmark og flere andre Lande valgt en anden Maade til at befri Departementschefen for de mindste og hyppigst forekommende Sager, nemlig ved at overføre hele Grupper af saadanne til Afgjørelse af Departementets Expeditionssecretær. Dette er skeet for Marine-, Post- og Armeestyrelsen ved Rsl. 6 Marts og 13 Juni 1885, jvfr. Instruxerne af 20 Marts, 15 April og 20 Juni samme Aar. Nogen egentlig Indvending herimod gjorde ikke Protocolcomiteen, idet den dog forudsatte, at Approbationen af enhver Foranstaltning, der kræver nye og forøgede Udgifter, maatte forbeholdes Departementchefen [2]).

§ 25. Hvad der undertiden har været anført mod Tiladeligheden af, at Rigets almindelige Styrelse for nogen Deel udskilles for Regjeringens Departementer, er den Bestemmelse i Grls. § 13, hvorefter Kongen under sin Fraværelse kan overdrage Rigets indvortes Bestyrelse i de Tilfælde, han selv foreskriver, til den Norske Regjering. Hermed kan dog Grundloven ikke antages at have villet forbyde, at nogle, flere eller alle Administrationsgrene under Kongens Nærværelse ligesaavel som under hans Fræværelse stilles under særskilt Bestyrelse af andre end Regjeringens Departementer. Thi hvad enten Statstjenesten i saa Henseende

---

[1]) Storth. Forh. 1842, IX, 44; 1845, II, O. No. 19 og VII, 192; 1875 V, Dok. No. 8, Side 14, og 1876, VI, Indstilling S. No. VII.

[2]) Storth. Forh. 1886, O. No. VI, Side 3—6.

organiseres paa den ene eller anden Maade, beholder naturligviis altid Kongen eller Regjeringen det almindelige Overtilsyn og den almindelige Overbestyrelse. Hvad der efter Grundloven maa iagttages, er derfor ikke mere, end at enhver Autoritet, hvem Bestyrelsen af en særskilt Forretningsgreen anbetroes, maa stilles i et vist Underordningsforhold til et bestemt Regjeringsdepartement. Grls. § 28 medfører nemlig, at ethvert Slags offentlige Anliggender med Undtagelse af diplomatiske og egentlige militære Commandosager skal henhøre til en bestemt Statsraads Fag, saaledes at der kan være nogen, som har den Pligt at foredrage de denne Forretningsgreen vedkommende Sager for Kongen. Denne Departementschef maa altsaa have Ret til af den Embedsmand eller det Collegium, der staaer i Spidsen for samme, at kræve alle Oplysninger, der udfordres til Foredraget af disse Sager, ligemeget hvad enten Departementschefen selv eller nogen anden har bragt dem paa Bane. Det siger sig nemlig selv, at enhver Departementschef i Anliggender, som høre til hans Fag, maa have Adgang til at foreslaa hvilkensomhelst Foranstaltning, han finder tjenlig, og følgelig ogsaa Myndighed til at anstille alle i saa Henseende fornødne Undersøgelser. Enhver Autoritet, som styrer en offentlig Forretningsgreen, staaer saaledes altid under Overopsyn af en Departementschef. Men til at fatte nogen selvstændig Beslutning angaaende denne Forretningsgreen eller at give dens Bestyrelse noget Paalæg, som gaaer ud paa andet end at meddele Oplysninger, har ingen Departementschef Ret uden særlig Hjemmel i Lov eller kongelig Resolution. Det samme gjælder naturligviis forøvrigt ogsaa om Regjeringsdepartementernes Forhold til Øvrighederne og andre underordnede locale Autoriteter [1]).

Spørgsmaalet har undertiden været paa Bane mellem Kirkedepartementet og det academiske Collegium. Da Fundatsen af 28 Juli 1824, §§ 12, 17 og 18, tillægger Collegiet Myndigheden til at bestyre Universitetet, har Kirkedeparte-

[1]) Jvfr. Høiesteretsdom 2 Dec. 1840, Retstid. 1841, Side 13—16.

mentet kun at paasee, at Collegiet derunder iagttager, hvad der ved Lov eller kongelig Resolution er det foreskrevet, ikke at give det nye Forskrifter. Ligesaa klart er det f. Ex., at Finantsdepartementet ikke paa egen Haand kan foreskrive Hypothekbankens Bestyrelse, hvad den har at gjøre og lade. Fuldstændig Uafhængighed af andre end Kongen (eller den samlede Regjering) er ved Loven af 1 Juli 1887, § 73, sikret Rigsadvocaten under Udførelsen af hans Hverv.

§ 26. Det er allerede bemærket, at Statstjenestens Organisation i visse Retninger er Kongen forbeholdt. Ifølge Grls. § 12 er han eneberettiget til at fordele Regjeringsærinderne mellem Statsraadernes Medlemmer og efter § 13 til at instruere den Norske Regjering og bestemme, i hvilke Anliggender den skal føre Rigets indvortes Bestyrelse. Heraf følger, at Kongen maa have udelukkende Ret til at organisere Statsraadets Contorer, altsaa til at oprette og nedlægge de til dem hørende Embeder og Bestillinger og bestemme Forretningsordenen mellem dem, alt naturligviis under Forbehold af Storthingets Myndighed efter Grls. § 75 i.

I sin Indstilling angaaende den af Storthinget i 1845 fattede Beslutning til Lov om Lensmænds Ansættelse udtalte Regjeringen, at Lovgivningen savnede Beføielse til at organisere andre Embeder og Bestillinger, henhørende til saadanne Grene af Statsforvaltningen, der udelukkende ere overdragne den udøvende Magt, og som Exempel herpaa nævnte den de Poster, som have til Hensigt at controllere Erlæggelsen af offentlige Afgifter eller vedkomme den egentlige Skatteindkrævning, thi Grls. § 18 henlægger denne under Kongen[1]. Var denne Sætning fuldkommen sand, maatte den anvendes paa adskillige andre Embeder og Bestillinger, saasom Kirkens, Forsvarsvæsenets, see Grls. §§ 16 og 25, samt efter Sagens Natur vistnok ogsaa paa Øvrigheds- og Politiembederne.

I Anvendelse paa de ved Forsvarsvæsenet ansatte Tjenestemænds Stillinger er denne Lære i Hovedsagen den rette,

---

[1] Dep. Tid. 1845, 634.

men at Grunde, som gjælde udelukkende om denne Green af Statstjenesten, og som skulle fremstilles nedenfor i Capitel 53. Forøvrigt gaaer vistnok Regjeringens ovenanførte Paastand, naar den tages efter sine Ord, forvidt. Hensigten med den paaberaabte Bestemmelse i Grl,s § 18 er at forebygge vilkaarlig Undladelse af at inddrive de Skatter, Storthinget har paalagt. Paragraphen udtaler tillige utvivlsomt og paa bindende Maade, at det er ved Kongens Foranstaltning, Skatteopkrævningen skeer. Deraf følger, at Statens Skatteopkrævere skulle være Kongens Fuldmægtiger, altsaa Embedsmænd eller Bestillingsmænd, udnævnte af Embedsmænd, og besidde det oppebaarne Beløb paa hans Vegne. Mere har maaskee Regjeringen heller ikke meent. Men den Sætning, at Lovgivningen ei maa befatte sig med at organisere eller anordne dette Slags Tjenester, har et meget videregaaende Indhold. Derunder hører navnlig at fastsætte, hvilke Slags Oppebørselsembeder der skal være, og hvilke Forretninger der skal henlægges under ethvert af dem. At Lovgivningen skulde være uberettiget dertil, altsaa f. Ex. til at stille et Collegium istedetfor en enkelt Person i Spidsen for de største Casser, er en Paastand, som ikke har tilstrækkelig Hjemmel hverken i Grundloven eller Sagens Natur, og som heller ikke er fulgt i Praxis, see Toldlov 20 Sept. 1845 §§ 15, 118, 167 og 170 samt Maltloven 20 Okt. 1857, §§ 7 og 11, og for Magistratsembedernes Vedkommende Lovene om Stæderne ved Skiensfjorden af 20 August 1842 § 2 og 23 Juni 1845 m. fl.

§ 27. Medens det saaledes er den almindelige, skjønt vistnok ikke undtagelsesfrie Regel, at Lovgivningen raader over Statstjenestens Organisation, behøver denne ikke i alle Dele at skee ved Lov eller engang med Bemyndigelse af Lov. Som Indehaver af den udøvende Magt kan Kongen ogsaa i dette Stykke udfylde Lovgivningens Bestemmelser, nedlægge og ophæve Embeder og Bestillinger, fratage dem Forretninger, de før have havt, eller tillægge dem nye.

At der tilkommer Kongen en saadan Adgang til at oprette nye Embeder og saameget mere til at omdanne de bestaaende, er kun en Anvendelse af, hvad ovenfor i Cap. 36,

§ 7 er udviklet. Derhos danner den tydeligen Forudsætningen for Grl.s § 75 i. Sin Myndighed til at oprette nye Embeder vil Kongen i Virkeligheden sjeldent kunne benytte, medmindre Storthinget enten allerede har bevilget eller kan formodes at ville bevilge Gager for samme. Men Kongens constitutionelle Beføielse til at oprette Embeder hviler ikke paa nogen saadan Medvirkning fra Storthingets Side. Kan han undtagelsesviis paa anden Maade tilveiebringe de fornødne Indtægter f. Ex. af den offentlige Stiftelses Midler, over hvilke han har fri Dispositionsret, eller hvis en Commune bevilger Lønnen, eller hvis Embedet kan ventes bestyret uden Vederlag, saa er der intet i Veien for, at det oprettes uden Storthingets Mellemkomst[1]). Ingen kan betvivle, at dets Indehaver, om han i saadan Egenskab forbrød sig, maatte straffes efter Criminallovens Capitel 24, at han vilde være stemmeberettiget og overhovedet have alle andre med Embedsstilling følgende Pligter og Rettigheder. Exemplerne paa, at Kongen udenfor Lovgivningens Anviisning, blot i Kraft af den ham ved Grundloven tillagte udøvende Magt har oprettet nye Embeder af det Slags, som kunde have været organiserede ved Lov, ere mangfoldige. Herhen høre Embederne ved Jernbane-, Telegraph-, Vei-, Havne-, Canal- og Lægevæsenet, flere underordnede Politiembeder, Skattefogedembederne m. fl.

Denne Kongens Myndighed til at oprette og forandre Embeder, der tilkommer ham i Kraft af selve Grundloven, kan følgelig ikke berøves ham ved Lov. Men den er naturligviis undergiven de samme Indskrænkninger, som den udøvende Magt i Almindelighed, hvorom henvises til Cap. 36, §§ 8 og 9. Navnlig maa Kongen heller ikke i den heromhandlede Retning træffe nogen Bestemmelse, som strider mod grundlovmæssigen givne Love. Han kan saaledes ikke ophæve noget lovbestemt Embede eller fratage et Embede nogen det ved Lov tillagt Myndighed engang for selv at udøve den, ligesaalidt som han i Strid mod Loven kan over-

---

[1]) Storth. Efterretn. 1815—1821, Side 386.

føre nogen Forretning fra et Embede til et andet, f. Ex. ikke den Bergmesteren ved Loven af 14 Juni 1842 § 16 tillagte Myndighed til Amtmanden.

Ligeover for ældre Forordninger maa Kongen, som i Cap. 36, § 12, forklaret, vistnok staa noget friere. Saaledes har Kongen uden Indvending fra Storthingets Side nedlagt de ved Forordningen om de lærde Skoler af 7 Novbr. 1809, Cap. III, organiserede Conrectorembeder. Ved Rsl. 13 April 1844 henlagdes Magistratsforretningerne i Vardø og Vadsø under Fogden, medens de tidligere efter Fr. 17 Juli 1889 §§ 10—12 og 20 Juni 1794 §§ 5—7 vare udførte af Amtmanden. Ved Rsl. 31 Mai 1815 foreskreves det, at naar noget Embede blev ledigt i Christiania, skulde en midlertidig Bestyrer constitueres af vedkommende Regjeringsdepartement, men denne Forskrift blev igjen hævet ved Rsl. 9 Januar 1839. Grunden dertil var nok, at Myndigheden til at constituere Embedsmænd ved Lovbogens 5--1—6, 3—4—4, Fr. 19 August 1735 § 2, Fr. 11 August 1797, § 8, jvfr. Instrux for Toldvæsenets Tjenestemænd af 14 Oct. 1797, § 34, er henlagt til Overøvrigheden, og at man var kommen i Tvivl, om ikke disse Bestemmelser maatte ansees bindende for Kongen. Denne Tvivl var neppe berettiget. De nævnte Lovbud have aabenbart ikke til Hensigt at indskrænke Regjeringens Myndighed, men kun at sørge for, at ethvert ledigt Embede snarest muligt faaer en Bestyrer.

Efter det ovenfor udviklede bør det ogsaa antages, at Kongen kan foreskrive, at Poster, som efter ældre Forordninger skulle besættes af locale Embedsmænd og altsaa være Bestillinger, for Eftertiden skulle være Embeder og altsaa besættes af ham selv.

§ 28. Meget tvivlsommere er det Spørgsmaal, hvorvidt Kongen paa egen Haand kan henlægge Forretninger, der ifølge den ældre Lovgivning skulle udføres af Ombudsmænd, til Embeds- eller Bestillingsmænd. Enhver Bestemmelse, der opretter noget Ombud og altsaa paalægger Borgerne en Tvangspligt, maa nemlig være Lov. Ophæve en saadan Bestemmelse kan Kongen ikke. Men hermed er det dog ikke ganske afgjort, at Kongen ei skulde kunne henlægge

Forretninger fra Ombudsmænd til Embeds- eller Bestillingsmænd. Thi naar den ældre Lovgivning oprettede Ombud til Udførelsen af offentlige Forretninger, saa var Grunden dertil regelmæssig kun, at man derved sparede det offentlige for Udgifter, og hermed staaer det ikke i Strid, at de Ombudet paalagte Forretninger henlægges enten til et for deres Skyld oprettet ulønnet Embede eller til et Embede, som kan overtage dem uden Forøgelse i Løn. Dette er undertiden skeet. Saaledes blev det, uagtet Lovbogens 3—5—1 foreskriver, at Bycommunernes Indtægter skulle opkræves af en Ombudsmand, Kæmneren, ved Rsl. 23 Debr. 1819, 23 Aug. 1821, 16 April og 28 Juni 1825 i enkelte Byer overdraget visse Embedsmænd, nemlig Skattefogderne, at indkræve dem. Dette skeede rigtignok, idetmindste i Christiania, efter Andragende fra Byens Formænd og er igjen ophævet ved Rsl. 30 Marts 1831, 23 Novbr. 1839, 22 Novbr. 1842 og 17 Mai 1850. Men Ophævelsen synes at have fundet Sted, uden at der var opstaaet Tvivl om den tidligere Foranstaltnings Grundlovmæssighed, og i ethvert Fald uden at Storthinget havde ført Anke over denne [1]).

Derimod gjordes der fra Protocolcomiteens Side Indvending mod Rsl. 19 Mai 1847 § 5, som bestemte, at Capitainerne og Lieutenanterne ved Christianiania Brandcorps skulde udnævnes til Embedsmænd [2]).

Under enhver Omstændighed er det klart, at Kongen ikke kan omdanne Bestillinger eller Ombud, anordnede ved nogen af Storthinget given Lov, til Embeder eller berøve dem nogen af deres lovbestemte Forretninger.

§ 29. Kan Kongen organisere nye Arter af Embeder, maa han saameget mere kunne oprette nye Embeder af forhen bestaaende Art.

Hvor disse ere knyttede til bestemte Districter, vil deres Forflerelse som oftest medføre en Deling eller Omordning af

---

[1]) Jvfr. H. R. Dom 29 Januar 1840, Retstid Side 73—81.

[2]) Storth. Forh. 1848, VII, 91—92; jvfr. Handelsl. 8 Aug. 1842, § 5, og Rsl. 28 Septbr. 1792.

et eller flere Embedsdistricter. Herved fremkommer det Spørgsmaal, hvorvidt Kongen kan forandre Rigets administralive Inddeling. Det behøver da ikke at forklares, at Kongen ingen saadan Ret har, forsaavidt denne Inddeling er lovbestemt.

Men dette er kun undtagelsesviis Tilfældet, og anderledes kan det vanskelig komme til at blive. At Lovgivningen skulde fastsætte ikke alene Antallet af de forskjellige Embeds- og Bestillingsdistricter, men ogsaa deres indbyrdes Grændser, vilde være baade uhensigtsmæssigt og uoverkommeligt. Regelen maa derfor være, at den administrative Inddeling kan bestemmes og forandres af Kongen. Dette har ogsaa været almindelig anerkjendt. I 1848 ytrede vel Protocolcomiteen Tvivl om Sætningens Rigtighed, men indrømmede, at den havde Hjemmel i upaaanket Praxis. I 1872 rettede Storthinget en Anmodning til Regjeringen om at udarbeide Forslag til en Lov, hvorefter Sager om Deling af Embeder skulde forelægges Storthinget. Denne Anmodning afsloges, idet Regjeringen med Føie erklærede, at en saadan Lov vilde være grundlovstridig. Lovgivningen kan vistnok inden de i nærværende Capitel paaviste Grændser organisere, følgelig ogsaa dele Embeder. Endvidere kan den angaaende Embeders Organisation og Deling give Forskrifter, som Kongen maa holde sig efterrettelig, f. Ex. om den mindste Størrelse et Præstegjæld maa have, at ingen Deling maa foretages, førend Præstegaard er anskaffet osv. Den af Storthinget antydede Lov var imidlertid af anden Beskaffenhed. Den vilde ikke have fastsat, hvorledes Embeder skulde være organiserede, men opstillet en almindelig Indskrænkning i den Ret, Kongen efter Grundloven har til at give Bestemmelser derom, og hertil er Lovgivningen ei competent [1]).

Deling af et Embedsdistrict eller Sammensmeltning af flere saadanne kan dog undertiden medføre saa betydelige

[1]) Protocolcom.s Indstilling i Storth. Forh. 1845, IX, 596, 1848, VIII, 77 og 1871, VI, Indst. O. No. 74, Side 205—207, Storth. Tid. 1872, 439—454, Storth. Forh. 1874, III, O. No. 29; 1875, VI, O. II, Side 4—14.

Retsvirkninger, at den ei maa foretages af Kongen paa egen Haand. Da ethvert Amts Landdistrict ifølge Grls. § 58 udgjør en særskilt Kreds for Valg af Storthingsrepræsentanter, antoges det allerede før Grlsbest. af 26 November 1859, at Amternes Landdistricter ei kunde deles eller sammenlægges uden med Hjemmel af særskilt Lov, og dette gjælder saameget mere efter den nysnævnte Grundlovsforandring, see Adelsloven af 1 Aug. 1821, § 1, Lov af 8 Januar 1866 om Deling af Finmarkens Amt og Grundlovsbest. af 26 Mai samme Aar. Ved Lovene af 29 Mai 1880 om Aaserall og 17 Mai 1890 om Sollien er det af samme Hensyn antaget, at et heelt Præstegjeld ei kan henlægges fra et Amt til et andet uden med Hjemmel af Lov. Derimod maa Kongen fremdeles besidde den samme Myndighed, han altid har udøvet, til at foretage mindre Forandringer i Grændserne mellem de forskjellige Amters Landdistricter saavelsom til at bestemme, at en enkelt By skal udskilles fra det Amt, til hvilket den forhen har hørt, og overgaa til særskilt Overøvrighedsdistrict, see Rsl. 23 Februar 1831 om Bergen og 22 December 1842 om Christiania.

Ved Rsl. 14 Juni 1844 deelte Kongen uden at indhente særlig Bemyndigelse fra Lovgivningens Side det daværende Trondhjems Stift og oprettede som Følge deraf særegen Stiftsdirection for Tromsø Stift istedetfor de ved Rsl. 22 April 1807 anordnede Amtsdirectioner for hvert af Stiftets Amter, og det uagtet Almueskoleloven af 14 Juli 1827, § 28, sagde, at de Forretninger, som ved Loven vare paalagte Stiftsdirectionerne, i Nordlands og Finmarkens Amter skulde udføres af disse Amtsdirectioner, og uagtet Følgen af Delingen blev, at der i Stedet for en fælles Capitelstaxt for begge Stifter maatte sættes en særskilt Taxt for hvert af dem, see Rsl. 7 Juni 1845, hvilket fik ligefrem Indflydelse paa private Rettigheder og Forpligtelser. Protocolcomiteen i 1848 udtalte vistnok (paa det nysanførte Sted), at Kongen ikke herved havde overskredet sin Myndigheds rette Grændser, men denne Indrømmelse begrundedes deri, at Foranstaltningen kun var en Gjennemførelse af den allerede ved Rsl. 22 April 1807 paabegyndte Deling af Stiftet. Denne

Synsmaades Rigtighed har ogsaa Regjeringen siden erkjendt, thi det var efter dens eget Forslag, Loven af 22 Juni 1863 gav Kongen Bemyndigelse til at dele Christiania Stift.

At Præstegjeld deles, faaer Indflydelse paa det constitutionelle Valgvæsen. Før Loven af 25 Februar 1840 medførte enhver saadan Foranstaltning ogsaa, at Communen maatte deles. Ikke destomindre har det altid været antaget, at Kongen kan dele Præstegjeld. Hvorvidt han dertil behøver Samtykke af Communalbestyrelsen, er et Spørgsmaal, som ei beroer paa en Fortolkning af Grundloven, men af Formandskabsloven, og som derfor ikke vedkommer os paa dette Sted.

Om Oprettelsen af nye dømmende Embeder og Delingen af de ham tillagte Embedskredse skal der blive handlet nedenfor i Capitelet om Domstolenes Organisation.

§ 30. De fleste Embeds- og Bestillingsmænd lønnes med faste Gager, som udredes enten af Statscassen eller andre offentlige Fonds. Herom er handlet i Capitlerne 43 til 45.

Mange lønnes imidlertid ogsaa paa andre Maader, saasom ved Sportler, jorddrotlige Rettigheder eller Renter af solgte Statseiendomme, Embedsgaarde eller frie Boliger. Herom fandtes der, da Grundloven blev given, en stor Mængde deels almindelige, deels specielle Forskrifter. Disse ansees dog ei anderledes bindende, end at de, forsaavidt Embedernes Rettigheder angaaer, i hvert enkelt forekommende Tilfælde med Virkning for senere ansatte Embedsmænd af Kongen kunne fraviges eller forandres, eftersom han finder det hensigtsmæssigt eller fornødent. Han kan saaledes af det beneficerede Gods udlægge Embedsgaarde til de Arter af Embeder, som have lovligt Krav derpaa, eller ved Mageskifte af beneficeret Gods erhverve Eiendomme, som ere skikkede til saadant Brug. Han kan endvidere sælge Embedsgaarde, som ansees utjenlige for sin Bestemmelse; finder han de Beneficier, der ere tillagte et Embede, uforholdsmæssigt store, kan han henlægge dem til andre, see Loven af 20 Aug. 1821 §§ 12 og 15 og 19 No. 1, der kun indeholde, hvad der allerede før ansaaes som gjældende Ret. Uagtet Lovbogens

2—12—1 bestemmer, at Præsterne skulle beholde sine Præstegaarde med rette Tilliggelser, som af Alders Tid tilligget haver, har Kongen ofte ved Præsters Ansættelse forpligtet dem til at finde sig i, at visse Dele af deres Præstegaarde skulde udlægges til Boliger for Kirkesangerne og Localer for faste Skoler. Ligeledes har Regjeringen ubestridt udøvet den Ret at anskaffe Embedsgaarde til civile Embedsmænd af de Arter, som have Krav derpaa [1]).

Blandt de mærkeligste Exempler paa den Frihed, hvormed Kongen har stillet sig til ældre Bestemmelser om Lønningsvæsenet, hører Rsl. 3 Januar 1818, hvorved Auctionssportlerne i Christiania og Drammen, der efter Sportelregl. 11 Juni 1788, V, § 13 skulde tilkomme Auctionsforvalterne, for største Delen fratoges disse Embedsmænd og bestemtes at skulle oplægges til Fonds for at anvendes til de to Byers Nytte og Forskiønnelse, jvfr. Rsl. 16 April 1825 og 28 Marts 1832, der indeholde lignende Bestemmelser for Christiansand, samt Lov 4 Juni 1866, der tillægger Statscassen disse Indtægter [2]). Ligeoverfor de af Storthinget givne Love om saadanne Gjenstande er naturligviis Kongen strengt bunden, see f. Ex. Loven af 14 Juni 1851, der fandt det nødvendigt at fastsætte, at Loven af 25 Aug. 1848 §§ 3 og 5 ei skulde være til Hinder for, at Kongen kan anvende de ved Salg af en civil Embedsgaard tilveiebragte Midler samt de deraf oplagte Renter til Fordeel for et andet ligeartet Embede.

§ 31. Grundlovens § 23, som i sin nuværende Skikkelse er affattet af Rigsforsamlingens Redactionscomitee, siger: «Kongen kan meddele Ordener til hvem han forgodt befinder, men ei anden Rang og Titel, end den, ethvert Embede medfører. — — — Embedsmænd, som i Naade afskediges, beholde deres havte Embeders Titel og Rang.» Allerede disse Udtryk tyde nærmest paa, at det udelukkende tilkommer

---

[1]) Storth. Forh. 1866, IV, E, Side 110—112; 1868, IX, 409—412; 1871, VI, O. No. 74; 1874, III, O. No. 29; 1875, VI, O. II, Side 4—14; Dept. Tid. 1874, Side 338.

[2]) Storth. Forh. 1863, IX, 649—652; 1866, V, O. No. 46.

Kongen at fastsætte Rangen, og at dette har været Meningen, fremgaaer klarere af de Udtryk, i hvilke Paragraphen oprindelig antoges af Rigsforsamlingen [1].

Rangreglementet af 26 Juli 1820, § 9, bestemte, at en Embedsmand, der forflyttedes fra et Embede med høiere til et andet med lavere Rang, skulde beholde det første Embedes Titel og Rang. Denne Forskrift stemte ikke godt overeens med Grundlovens § 23 og er ophævet ved Rsl. 6 Februar 1834. Det nævnte Reglements §§ 10—12 tillagde ogsaa Hoffets Betjente, fremmede Consuler og Embedsmænds Hustruer Rang. Men disse Paragrapher ere hævede ved Rsl. 6 April 1859.

Kongen har undertiden tildeelt en og anden Officier høiere Grad i Armeen, end han har i den militære Afdeling, i hvilken han er ansat, f. Ex. udnævnt en Capitain, som kun er og vedbliver at være Compagnichef, til Major i Armeen, eller endog tildeelt Officierer, der ikke længer ere ansatte ved nogen Afdeling eller have nogen militært Embede, Charge «i Armeen». Dette erkjendtes af Protocolcomiteen i 1839 og 1845 at være foreneligt med Grundlovens § 23, «fordi disse Charger under visse Forudsætninger for deres Indehavere virkelig medføre den høiere Commando, som Titelen betegner». Protocolcomiteen i 1854 udtalte sig i modsat Retning [2].

---

[1] Storth. Efterr. 1814—1821, Side 53—54.

[2] Storth. Forh 1839, IV, Side 999—1008; 1845, IX, 589; 1854, VIII 50—51.

Capitel 51.

Statstjenerne.

§ 1. Kongen vælger og beskikker, efter at have hørt sit norske Statsraad, alle civile, geistlige og militære Embedsmænd», Grls. § 21.

Som saadanne kan han dog ikke ansætte hvemsomhelst. Her er da først at mærke, at selve Grundloven opstiller Bestemmelser, som indskrænke Kongens Valgfrihed med Hensyn til Besættelsen enten af alle, ikke specielt undtagne Embeder eller af visse i Grundloven udtrykkelig nævnte.

Ifølge Grl.s § 92, saaledes som denne nu lyder efter Grundlovsbeslutningerne af 15 Juni 1878 og 4 Juni 1892, maa til Embeder i Staten i Almindelighed alene udnævnes saadanne Personer, som

a) ere norske Borgere, jvfr. dette Værks Cap. 8,
b) tale Landets Sprog,
c) have Indfødtsret, see Cap. 8, §§ 4 og 5, eller have opholdt sig her i Riget i 10 Aar.

Herfra er der alene gjort den Undtagelse, at andre kunne beskikkes til Lærere ved Universitetet og de lærde Skoler, til Læger og til Consuler paa fremmede Steder.

Før Grundlovsforandringen af 15 Juni 1878 maatte heller ingen beskikkes til andre Embeder end de nysopregnede [1]), medmindre han bekjendte sig til den evangelisk lutherske Religion. Ved sidstnævnte Grundlovsbeslutning forbeholdtes det, at kun den, der bekjendte sig til Statens offentlige Religion, kunde være Medlem af Kongens Raad eller beklæde Dommerembede. Dette er igjen forandret ved Grundlovsbeslutningen af 4 Juni 1892, hvorefter det blot er Medlemmer af Kongens Raad, for hvem det er grundlovmæssig nødvendigt

---

[1]) Saaledes forstodes Grundloven i Praxis. Man har nemlig Exempel paa, at en romersk Katholik uden Anke fra Odelsthinget udnævntes ved Rsl. 16 Marts 1815 til Lector og senere til Professor ved Universitetet.

at bekjende sig til Statens offentlige Religion. De ere nemlig Kongens Raadgivere ogsaa ved Afgjørelsen af Statskirkens Anliggender. For andre Embeders Vedkommende foreskrev vel Grlsbest. af 15 Juni 1878, at de alene maatte beklædes af Statsreligionens Bekjendere. Men denne Forskrift skulde kun gjælde, indtil anderledes ved Lov bestemtes. Saadanne Bestemmelser findes for Consulernes Vedkommende i Lov 15 Juni 1878, § 1, for andre Embedsmænd i Lovene af 14 Juni 1880 og 6 Juli 1892, No. 6. Deres Hovedregel er, at Dissenter, der bekjende sig til den christelige Religion, samt de, der bekjende sig til den mosaiske Tro (Lov 27 Juni 1891, §§ 1 og 24), kunne beklæde Statens Embeder. Undtagelser ere ved disse Love kun gjorte i een Retning for geistlige Embedsmænd, de under det theologiske Facultet hørende Universitetslærere, alle Embedsmænd, hvem det paaligger at meddele Underviisning i Christendom, alle ved Almueskolevæsenet eller til dets Fremme ansatte Embedsmænd og civile Overøvrigheder, hvilke Embedsmænd skulle bekjende sig til Statens offentlige Religion. Undtagelser i modsat Retning er gjort for Consuler, nemlig saaledes, at der ved deres Ansættelse intet Hensyn behøver at tages til deres Troesbekjendelse.

Med Hensyn til særskilte Arter af Embeder indskrænker Grundloven sig forøvrigt til at foreskrive, at ingen maa udnævnes til Medlem af Høiesteret eller til Overøvrighedsembede, førend han er 30 Aar, og ingen til Magistratsperson, Underdommer eller Foged, førend han er 25 Aar gammel, §§ 91 og 92. Derhos forbyder § 21, at kongelige Prindser beklæde civile Embeder.

§ 2. Da Grundloven har tillagt Kongen Ret ikke blot til at beskikke, men ogsaa til at vælge alle Embedsmænd og desuden selv givet nærmere Regler om, hvilke Egenskaber der udfordres for at blive Embedsmand, ligger den Tanke nær, at Kongen forøvrigt maa have fuld Valgfrihed, og at Lovgivningen altsaa ikke skulde kunne opstille yderligere Betingelser for Adgangen enten til alle eller til visse Embeder. Saaledes har man imidlertid aldrig forstaaet Grundloven. Allerede den ældre fra Enevoldskongen

hidrørende Lovgivning havde opstillet Forskrifter desangaaende, see Lovbogens 1—5—1, 2—2—2, Fr. 10 Febr. 1736, § 1, Univ.-Fundats 7 Mai 1788, IV, §§ 18, 10, 23 m. fl. Det var sikkerlig ikke Grundlovens Hensigt at hæve disse Forskrifter. Ogsaa efter 1814 er der udkommet flere Lovbestemmelser, ifølge hvilke der til visse Embeder skal udkræves visse Egenskaber, see Høiesteretsloven af 12 Sept. 1818 §§ 34 og 35, Univ.-Fund. 28 Juli 1824 § 39, Lov om Reallærerexamen af 15 Sept. 1851, Lov om Lærerexamina af 3 Mai 1871. Allerede den første af disse Bestemmelser istandbragtes efter Forslag fra Kongen, see Prov. Anord. om Høiesteret af 9 Juni 1815, §§ 33 og 34. Fastsættelsen af de Egenskaber, en Mand maa have for at beklæde et vist Embede, hænger nøie sammen med Fastsættelsen af dettes Forretninger. I alt Fald forsaavidt den sidste Side af Sagen hører under Lovgivningen, maa denne ogsaa kunne træffe Bestemmelser om den første. Og ligesom alene Lovgivningen kan bestemme, at en uhæderlig Gjerning skal medføre Afsættelse, saaledes maa den kunne forbyde, at den skyldige ansættes som Embedsmand.

Derimod kan Lovgivningen ikke engang deelviis overdrage Valget til andre end Kongen. Efter Fr. 3 Juni 1809, § 6, havde de, hvem Kaldsret eller Birkeret tidligere var tilstaaet, Ret til ved Vakance i vedkommende Præste- eller Dommerembede at foreslaa tre Personer, som besad de fornødne Egenskaber, og af disse tre lovede Kongen i Forordningen at beskikke een. Denne Forslagsret erklæres i Adelsloven af 1 Aug. 1821 at være aldeles ophævet ved Grl.s § 21. Præsternes Valg af Provst efter Landslovens 2—16—2 indeholder altsaa intet Baand for Kongen, kun en Veiledning. Større Betydning havde det egentlig heller ikke før Grundloven, see Rsl. 23 Decbr. 1740.

Adelsloven siger, at den der omhandlede Forslagsret var a l d e l e s ophævet ved Grundloven. Meningen hermed var ikke alene, at Kongen ifølge denne maatte være ubunden af de fremkomne Forslag, men endog at den blotte Forslagsret var uforenelig med Grundloven. Imidlertid bestemmer Universitetsfundatsen af 28 Juli 1824, § 20, at

Collegiets Betænkning skal indhentes, naar noget Universitetslærerembede skal besættes, Loven om det høiere Skolevæsen af 17 Juni 1869, § 51, at Skoleforstanderskabet skal høres ved Rectorsembedets Besættelse, og Loven af 15 Juni 1882, at Betænkninger fra Geistligheden skulde indhentes om Besættelsen af ledige Bispeembeder.

§ 3. Ligesom det tilkommer Kongen at ansætte Embedsmænd, saaledes er det selvfølgelig ogsaa hans Sag at meddele dem Afsked, naar de søge derom. Dette er forudsat i Grls. § 23 sidste Led.

Ligesom ingen kan ansættes i et Embede mod sin Villie, saaledes maa enhver, der har modtaget saadan Stilling, være berettiget til inden betimelig Tid at erholde Afsked, naar han forlanger det, medmindre nogen allerede ved hans Ansættelse gjældende Bestemmelse maatte medføre det modsatte. Jvfr. Krigsartikelsbrevet for Landmilitæretaten af 9 Marts 1683 § 186 og for Sømilitæretaten af 8 Januar 1752 § 565.

Afsked kan meddeles «i Naade» eller uden et saadant Tillæg. Den Embedsmand, der faaer Afsked i Naade, beholder sit havte Embedes Titel og Rang, Grls. § 23.

§ 4. Embedsmænd, der ei have søgt Afsked, kunne efter Grl.s 22 i Almindelighed ikke afsættes uden ved Dom, ei heller mod deres Villie forflyttes. Tilsvarende Regler med nogenlunde tilsvarende Undtagelser ere opstillede i den svenske Regjeringsform, §§ 35 og 36. Grundsætningen er forøvrigt af meget ældre Oprindelse. Den findes allerede i den canoniske Ret. Formodentlig ved Hjælp heraf vandt den i det 17de og 18de Aarhundrede Indgang i den tydske Statsret, hvor den dog nu er væsentlig afændret, idet den nyere Lovgivning i flere af de tydske Stater enten ubetinget eller betingelsesviis tillader at give Embedsmænd Afsked eller at sætte dem ud af activ Tjeneste mod deres Villie, men med Pension eller Vartpenge af lovbestemt Størrelse[1]). Lignende Regel er optagen i den danske Grundlovs § 17 for alle Embedsmænds Vedkommende med Undtagelse af Dom-

[1]) G. Meyer, Lehrbuch des Deutsches Staatsrechtes, § 153.

merę, see § 73. Heller ikke have de franske Forfatningslove tillagt andre Embedsmænd end Dommere Uafsættelighed[1]). I England kunne Dommere ikke afsættes uden efter Andragende fra begge Parliamentshuse, andre Embedsmænd derimod i Regelen naarsomhelst. Derfor træde ogsaa deres Bestallinger ud af Kraft, naar den Konge, der har udfærdiget dem, døer, eller nu 6 Maaneder derefter[2]).

Afsættelse og Embedsfortabelse benyttes i vor Lovgivning som Straf for begangne Forbrydelser. Grundloven siger imidlertid ikke, at Embede alene kan fradømmes af saadan Aarsag. Der er følgelig ingen constitutionel Hindring mod, at Lovgivningen forpligter den Embedsmand, der vel ikke har begaaet nogen Forbrydelse, men enten ved egne Handlinger eller tilfældigen er ophørt at besidde de for Embedet foreskrevne Egenskaber, til at modtage Afsked ved Dom. Derimod vilde Lovgivningen gaa Grundloven for nær ved at fastsætte en Aldersgrændse, udover hvilken Embedsmænd ikke maatte blive staaende, medmindre Kongen tillod det[3]).

§ 5. Undtagelsesviis tillader Grl.s § 22 Kongen, efter at han har hørt sit Statsraad, at afsætte visse Embedsmænd, nemlig:

a) Statsraadets Medlemmer.

b) De Embedsmænd, der ere ansatte ved dets Contorer. Om dette Udtryks Betydning henvises til Cap. 27, § 8.

c) Civile og geistlige Overøvrighedspersoner. Herved menes efter den nuværende Embedsorganisation alene Stift-

---

[1]) Derimod er det ved Lov bestemt, at Universitetslærere samt Ingeniørerne ved Vei- og Bergværksvæsenet ikke kunne afsættes og Officierer kun fra sin Commando, ikke fra sin Charge, Dalloz Rèpertoire, Artikelen Fonctionaires publics, No. 112—115.

[2]) Stephen, Commentaries III, 18—21.

[3]) Jvfr. «Om Forandringer i Straffeproceslovgivningen», 2det Bind, 1ste Deel, Side 275—277; Indstilling fra den i 1859 nedsatte Kirkekommission om Adgang til at afskedige geistlige Embedsmænd, Chra. 1868, Side 6 til 7; Storth. Forh. 1857, V, No. 35, Side 19, og Storth. Forh. 1885, III, O. No. 8.

amtmænd, Amtmænd og Biskopper. Stiftsdirectionerne benævnes vel undertiden Stiftsøvrigheder, Fr. 7. Nov. 1809 § 7. men Skoledirectørerne ere dog ikke Overøvrighedspersoner og som saadanne afsættelige, thi det er blot i en enkelt Green af Stiftsdirectionens Forretninger, nemlig Almueskolevæsenet, de tiltræde den, see L. 16 Mai 1860, § 80.

d) Regimenters og andre militære Corpsers Chefer. Bestemmelsen knytter sig til den paa Grundlovens Tid bestaaende Organisation. Armeen var dengang inddeelt i Regimenter og disse i Bataljoner. Regimentscheferne stode, hvad Commandosager angik, ikke umiddelbart under Kongen, men under fire commanderende Generaler[1]). I alle Sager vedkommende den militære Administration stode Regimentscheferne derimod umiddelbart under den øverste centrale Autoritet, Generalcommissariatscollegiet, Fr. 20 Janr. 1808, § 23. Derhos havde de den militære Jurisdiction, see Krigsretsinstructionen af 9 Marts 1683 § 10. Armeens Inddeling i Regimenter var dog ei fuldstændig gjennemført. Der gaves nemlig Afdelinger, saakaldte Corpser, som ikke vare indordnede under Regimenterne, men sideordnede disse, Fr. om Indqvarteringen 9 Mai 1806, § 9 c, og Fr. 20 Januar 1808, § 23, navnlig Artillericorpset, Agershusiske ridende Jægercorps, Throndhjemske Dragoncorps og Norske Jægercorps. Disse Afdelingers Chefer havde samme Myndighed som Regimentscheferne, og det er til dem, Grls. § 22 sigter med Udtrykket: «andre militære Corpsers Chefer.» Ved Armeeplanen af 3 Juli 1817 og Rsl. 7 Aug. 1817 blev denne Inddeling fuldstændig forandret og Armeen inddeelt i otte Brigader, hvilke, med Undtagelse af Ingeniør- og Artilleribrigaderne, igjen deeltes i Corpser, svarende til de forrige Bataljoner. Brigaderne, ikke Corpserne bleve selvstændige administrative Afdelinger og kun hines, ikke disses Chefer erholdt Jurisdiction, see Plan 3 Juli 1817, § 6, og 7 Aug. 1817, § 7. Disse Corpschefer vare altsaa kun Bataljonschefer under et nyt Navn, og følgelig uafsættelige. Spørgsmaalet

---

[1]) Berg, om Landeværnet, Side 308.

herom er nu af liden practisk Betydning, da Benævnelsen paa Infanteribrigadernes nærmeste Underafdelinger ved Planen af 28 Juli 1866 § 3 igjen er forandret til Bataljoner. Ved denne Plans § 1 blev imidlertid en Afdeling af Infanteriet under Navn af Norske Jægercorps udsondret fra Brigadeinddelingen og stillet umiddelbart under Armeecommandoen og Armeedepartementet. Da Chefen for dette Corps desuden havde Jurisdiction, ansaaes han som afsættelig, hvilken Synsmaade i 1875 blev bragt til Anvendelse mod den daværende Chef. Efter Klage fra ham kom Grundlovmæssigheden af hans Afskedigelse under Prøvelse af Protocolcomiteen og Odelsthinget i 1876, og efter Udfaldet af denne Sag maa det antages, at ogsaa Odelsthinget har betragtet ham afsættelig.[1]) Det er imidlertid ikke klart, om denne Mening byggedes udelukkende paa, at Chefen for norske Jægercorps stod umiddelbart under Armeecommandoen, eller om den tillige støttedes paa, at han havde Jurisdiction. Protocolcomiteen, synes at have lagt den afgjørende Vægt paa den førstnævnte Omstændighed. Antages dette, saa ere nu Sanitetsgeneralen, Intendanturgeneralen og Chefen for Trænafdelingen afsættelige, ligeledes Chefen for den norske Garde og Chefen for Krigsskolen. Antages det derimod som nødvendig Betingelse for en militær Corpschefs Afsættelighed, at han har Jurisdiction, kommer Spørgsmaalet til at stille sig uklarere. Vel siger Loven af 19 Mai 1888, § 2, at Sanitetsgeneralen og Generalintendanten have Jurisdiction saaledes som af Kongen anordnet. I Virkeligheden er der dog kun tillagt dem Disciplinærmyndighed i Overensstemmelse med Disciplinærregl. 5 Juli 1867, § 8 b og 15 b, men ikke Myndighed til at anordne Krigsret. Chefen for den norske Garde har fremdeles sidstnævnte Myndighed, see Armeeorganisationsplanen af 13 Juli 1887, § 54, men ikke Commando over et tilstrækkeligt Personale til at besætte en Krigsret. Det samme gjælder om Chefen for Krigsskolen efter Plan af 26 Aug. 1872, § 6, jvfr. Rsl. 22 Decbr. 1877 og 19 Juni 1678.

---

[1]) Storth. Forh. 1876, VI, O. No. 1, Side 15—18, jvfr. VII, 77.

Vedkommende Officier mister ved Afskedigelsen sit Embede, altsaa ikke blot Chefsposten, men ogsaa Chargen.

f) Commandanter i Fæstninger.

g) Høistbefalende paa Krigsskibe. Dette Udtryk er meget uheldigt. Der gaves paa Grundlovens Tid og gives heller ikke nu noget Embede, som bestaaer i at føre høieste Befaling paa et Krigsskib, hvorimod Kongen, hver Gang et saadant Fartøi skal ud, bestemmer, hvilken Officier der har at føre Commandoen over samme paa Togtet. At afgive dette Slags Bestemmelser er imidlertid ingen Regjeringshandling, men en Commandosag, som afgjøres af Kongen udenfor Statsraad. Det er da en Selvfølge, at Kongen igjen paa samme Maade naarsomhelst kan fratage ham Commandoen over Skibet. Dette er ingen Afskedigelse. Officieren beholder sit Embede og den Gage, der er tillagt dette. Naar Grls. § 22 siger, at Kongen kan afskedige Høistbefalende paa Krigsskibe, er det dog tydelig dens Hensigt at opstille en Forskrift, som for Søetaten svarer til, hvad der strax i Forveien er fastsat for Landmilitæretatens Vedkommende, altsaa aabner ham Adgang til at afskedige de høiere Søofficierer fra deres Embeder. Nærmest Grundlovens Ord ligger det at ansee Kongen berettiget til at afskedige enhver, som i Virkeligheden er Skibschef, men ingen anden. En saadan Fortolkning leder vistnok til lidet rimelige Resultater, og bedre Holdning vilde Sagen faa, om man kunde forstaa Grundloven saaledes, at Kongen var berettiget til at afsætte enhver Officier med saadan Charge, at han ikke kunde udcommanderes til Tjeneste paa noget Krigsskib uden som Chef. Herimod er der imidlertid adskilligt at indvende, navnlig at man for at tilveiebringe Lighed i Reglerne for Land- og Sømilitæretaterne da vel maatte antage, at Kongen kunde afsætte ogsaa Landofficierer, der ikke vare Regimentschefer, men havde den for dem bestemte Charge, hvilket ganske vist vilde være for dristigt. Ad Fortolkningsvei at fjerne alle Urimeligheder af Grl.s § 22 er neppe muligt.

§ 6. Øiensynligt er det imidlertid, at Paragraphen ikke kan betragtes som udtømmende i sin Opregning af de afsættelige Embedsmænd. Det forstaaer sig selv, at Kongen

uden Dom kan afskedige dem, der beklæde høiere Embeder af samme Art som de der nævnte, f. Ex. commanderende Generaler og Admiraler. Fremdeles er det klart, at Grundloven alene kan have taget Hensyn til de i 1814 tilværende Embeder. Oprettes der senere Embeder af saadan Beskaffenhed, at deres Indehavere i samme Grad som de i § 22 undtagne maa besidde Kongens eller deres Foresattes Tillid, saa kan det bestemmes, at disse Embedsmænd skulle kunne afsættes uden Dom, see om Rigsadvocaten Lov 1 Juli 1887, § 73. Saadan Bestemmelse maa Kongen ogsaa kunne træffe med Hensyn til de Embeder, han har Ret til at organisere. Exempel herpaa frembyder Rsl. 14 Nov. 1857 om Generalpostdirectøren. Protocolcomiteen i 1860 ytrede vel, at Storthingets Samtykke udfordredes [1]). Men denne Paastand mangler Holdning. Er Bestemmelsen i sig selv forenelig med Grl.s § 22, maa den kunne træffes af den Statsmagt, som opretter Embedet. Var den i sig selv grundlovstridig, vilde Storthinget hverken ved Lov eller almindelig Plenarbeslutning kunne afhjælpe Feilen.

Er ingen saadan Bestemmelse taget ved Embedets Oprettelse eller Embedsmandens Udnævnelse, saa bliver Sagen tvivlsom. Undertiden kan Embedets Egenskab af Tillidspost være i den Grad iøinefaldende, at Afsætteligheden næsten følger af sig selv. I Kraft heraf var det, Kongen i 1825 afskedigede den daværende Regjeringsadvocat. Paafølgende Storthings Protocolcomitee erklærede imidlertid, at dette Skridt ikke var hjemlet i Grundloven eller foreneligt med dens Bogstav [2]).

Af Retten til at afsætte Embedsmænd har Kongen kun yderst sjeldent gjort Brug.

Ved den Afsked, der meddeles en Embedsmand mod hans Villie, taber han ikke blot det Embede, der gjør ham afsættelig, men ogsaa ethvert andet dermed uadskillelig forbundet, jvfr. Crl. 2—35.

---

[1]) Storth. Forh. 1860, VII, O. No. I, Side 48.

[2]) Storth. Forh. 1827, V, 459.

«Hvorvidt Pension bør tilstaaes de saaledes afskedigede Embedsmænd, afgjøres af det næste Storthing. Imidlertid nyde de to Trediedele af deres forhen havte Gage.» Dette Bud har baade Gage- og Protocolcomiteen i 1821 forstaaet saaledes, at Kongen ei kan tilstaa den afskedigede Embedsmand høiere midlertidig Pension [1]). Men denne Fortolkning blev ikke bifaldt af Storthinget og er vistnok urigtig.

Ligesaalidt som Kongen paa egen Haand kan afskedige en Embedsmand, der ikke henhører til de ovenfor i denne Paragraph nævnte Classer, ligesaalidt kan det ved Lov fastsættes, at en enkelt Embedsmand eller en vis Classe af disse Tjenestemænd skal afskediges. Dette flyder ligefrem af Ordene i Grl.s § 22, sidste Led. Herpaa var man ved Gjennemførelsen af den i Loven af 5 Juli 1816 § 3 foreskrevne Reduction af Armeen fra først af ikke opmærksom. Som Rsl. 20 Febr. 1817 viser, antog Kongen, at det Antal Officierer, som ved denne Nedsættelse af Hærens Styrke var blevet overflødigt, maatte gives Afsked, uagtet de ikke havde søgt derom. Men dette blev rettet ved Rsl. 19 Septbr. 1817.

§ 7. Grundloven bestemmer ikke, hvorvidt Bestillingsmænd og Ombudsmænd skulle være uafsættelige. Herom kan altsaa den lovgivende Magt, eller hvad Bestillingsmænd angaaer, efter Omstændighederne Kongen give nærmere Forskrifter.

En Bestillingsmand, som afsættes, har intet Krav paa Pension efter Grl.s § 22.

§ 8. Naar det ved Lov eller paa anden grundlovmæssig Maade er bestemt, at en offentlig Tjenestemand skal være Embedsmand eller en Bestillings Indehaver uafsættelig, maa der i Almindelighed meddeles dem virkelig Ansættelse, ikke blot Constitution [2]). Denne Sætning bør ikke fraviges engang med Hensyn til Embeder, hvis Indehavere efter Grl.s

---

[1]) Storth. Forh. 1821, Juni, Side 89—93 og 107, August 563—571.

[2]) Storth. Forh. 1839, IV, 1008.

§ 22 kunne afsættes uden Dom. Ellers vilde de nemlig gaa Glip af Stemmeretten og de øvrige med virkelig Embedsstilling forbundne Rettigheder. Er Embedet oprettet ved kongelig Resolution, og Kongen altsaa paa egen Haand kan nedlægge det eller omdanne det til en Bestilling, er der mindre at sige paa, at det stadigen kun besættes med constituerede, hvilket var Tilfældet med Regjeringsadvocatembedet fra 1825 til 1859. Er man i Færd med at omorganisere en vis Art af Embeder, saa er der intet at indvende mod, at de besættes med constituerede, indtil endelig Beslutning om den nye Organisation er truffen. Af denne Sætning er der i senere Tid efter Anmodninger fra Storthinget gjort Anvendelse i betænkelig Udstrækning.

§ 9. I Modsætningen mellem Ombud og Embeder ligger, at ingen Stilling af sidstnævnte Slags kan paatvinges nogen. Forholdet mellem Stat og Embedsmænd stiftes altsaa ved Tilbud og Vedtagelse. I og for sig medfører dette ikke, at Staten maa opgive nogen Deel af sit Herredømme over Forholdet. Thi naar Embedsmanden har Ret til at tage Afsked, saasnart han finder for godt, vilde det ingen Selvmodsigelse være, om Staten paa sin Side forbeholdt sig Ret til naarsomhelst at omdanne dette Forhold. Saaledes er Sagen ordnet i Nordamerika[1]). Anderledes stiller den sig i Lande, hvis Embedsmænd i Regelen ere uafsættelige og især naar de, som hos os, heller ikke kunne forflyttes mod sin Villie. Staten kan da ei med bindende Virkning for allerede ansatte Embedsmænd forandre deres Rettigheder eller Pligter paa hvilkensomhelst Maade, den finder tjenligst for sig.

Denne Selvstændighed i retlig Stilling tilkommer Embedsmændene ikke blot ligeover for Kongen, men ogsaa ligeover for Storthinget, hvad enten dette optræder som bevilgende eller som lovgivende. Under første Forudsætning ligger Beskyttelsen i Grls. § 75 i, under sidste i Grls. § 97.

Den tilkommer ikke blot de uafsættelige, men ogsaa de afsættelige Embedsmænd. Naar Grundloven tillader Kongen

---

[1]) Pomeroy, Constitutional Law, §§ 547—553.

at afskedige dem mod deres Villie, er Hensigten hermed alene at gjøre det lettere for ham at befri Staten for Embedsmænd, der ere uskikkede for sin Stilling, ikke at forbeholde Staten Adgang til vilkaarlig at formindske de afsættelige Embedsmænds Rettigheder eller forøge deres Forpligtelser.

Det samme gjælder om Bestillingsmænd, endog om de ere ansatte paa Opsigelse, saalænge de ikke ere opsagte og Fristen udløben. Har en opsigelig Bestillingsmand i lang Tid undladt at gjøre gjældende den Ret til Erstatning, han mener at have i Anledning af, at hans Rettigheder ere formindskede eller hans Forretninger forøgede, vil den lettelig blive betragtet som frafaldt.

Hvorlangt de ansatte Tjenestemænds Beskyttelse mod vilkaarlige Forandringer i deres Rettigheder og Pligter strækker sig, er imidlertid et saare vanskeligt Spørgsmaal. Tidligere var man, navnlig i Tydskland[1]), tilbøielig til at betragte Forholdet mellem Staten og dens Tjenestemænd som stiftet ved en privatretlig Contract og altsaa i sit Væsen som almindelig Arbeidsleie eller Fuldmagt. Denne Opfatning er eensidig. Vistnok er Forholdet forsaavidt ligeartet med det private Tjenesteforhold, at begge Parter ere bundne ved ethvert lovligen aftalt eller forudsat Vilkaar. Spørgsmaalet

---

[1]) Oplysninger om den ældre tydske herhenhørende Litteratur findes hos Zachariä, deutsch. Staatsrecht, II, § 114. Den ældre Theorie blev prøvet og gjendreven af Gönner, Der Staatsdienst, 1808. Han og efter ham mange andre ansaa Embedsstilling begrundet alene i Undersaatsforholdet og tillagde Staten Ret til at paalægge hvemsomhelst at overtage Embede. Denne Forestilling er ligesaa urigtig. Senere tydske Forfattere antage enten, at Forholdet mellem Stat og Embedsmand er halvt privatretligt, eller at det, om end heelt tilhørende den offentlige Ret, dog afføder uangribelige Rettigheder for de allerede ansatte Embedsmænd, see G. Meyer, Lehrbuch des deutsches Staatsrechtes, § 148, No. 3, hvor der findes udførlig Litteraturanviisning. Mellem disse to Theorier er der kun en terminologisk Forskjel.

Ogsaa i Frankrige siges det, at Forholdet mellem Staten og Embedsmanden er stiftet ved Contract, Dalloz, Rép. Fonctionaires publics, No. 112.

om, hvorvidt Staten uden Samtykke fra Tjenestemændene kan forandre deres Rettigheder og Pligter, maa derfor besvares efter de givne historiske Forudsætninger: Lovene, de tagne Forbehold og de forhen trufne Afgjørelser. Men det tør heller ikke forbisees, at Forholdet mellem Staten og de egentlige Statstjenere fornuftigviis maa ordnes noget anderledes end mellem den private Arbeidsherre og hans Betjente. Dette ligger ikke deri, at hine ere sin Arbeidsherres Undersaatter. Thi Staten kan i sin Tjeneste have simple Arbeidsfolk eller midlertidige Fuldmægtiger, hvis contractsmæssige Rettigheder og Forpligtelser maa bedømmes efter Privatrettens Regler og Forudsætninger. Grunden ligger i den egentlige Statstjenestes Eiendommeligheder: dens høiere Formaal, talrige Personale og indviklede Sammensætning.

§ 10. Hvad de Embedet tillagte oeconomiske Fordele angaaer, saa er det ovenfor i Cap. 46 udviklet, at den egentlige Lønning og andre Emolumenter, som bestaa i Penge eller andre generisk bestemte Gjenstande og udredes af Statscassen eller andre under Storthingets Bevilgningsmyndighed staaende Fonds, ere Gjenstand for Revision efter Grls. § 75 i og ikke kunne fratages den engang ansatte Embedsmand, saafremt de ved denne Revision ere bestemte uden Forbehold eller indtil videre, medens derimod Embedsmanden, hvis de kun ere bestemte for Budgetterminen, maa finde sig i, at de nedsættes eller ophæves fra dennes Udløb at regne.

Uangribelig Ret har Embedsmanden til enhver anden oeconomisk Fordeel, som uden Forbehold er tillagt Embedet, og som ikke er betinget af, at han eller andre foretager nogen bestemt Handling, f. Ex. Embedsgaard, fri Bolig og deslige. Ligeledes til Indtægter i Penge eller Naturalydelser, der skulle udredes til Embedsmanden af private Personer, f. Ex. som Tiende eller Landskyld. I den første Tid, efter at Grundloven var given, blev dette ikke altid erkjendt. Navnlig antog baade Regjeringen, Rsl. 20 Febr. 1817, og Storthinget[1]),

[1]) Storth. Forh. 1818, III, 174—190.

at de Officierer, som ved Armeereductionen i 1817 udsattes paa Vartpenge, ikke havde Krav paa at beholde de Embedsgaarde eller frie Qvarterer, hvoraf de vare i Besiddelse. Disse fratoges dem derfor uden Godtgjørelse. Men denne Fremgangsmaade var øiensynlig et Brud paa deres Rettigheder. Ellers vilde Lovgivningen kunne fratage Embedsmænd, som blot lønnes med Brug af Embedsgaarde og jorddrotlige Rettigheder, hele deres Indtægt, hvilket vilde komme i bestemt Strid med Grls. § 22. Dette er nu ikke længere Gjenstand for Tvivl, see Lov om Tavlers Ombæren i Kirkerne 7 Mai 1845, Bogstav b, Lov om Fisketiendens Ophævelse af 20 Sept. 1845, §§ 2 og 4, Lov om Enkesæders Salg af 26 Sept. 1845, § 9, Lov om Ophævelse af Indtægten af Fjærefisk, 13 April 1848, Skovlov 22 Juni 1863, §§ 62 og 63, Lov om Ophævelse af den Officiererne tilkommende Ret til frit Qvarteer eller Qvarteergodtgjørelse af 17 Mai 1873 samt Lov om Lensmændenes Lønningsforhold af 15 Juni 1878, § 7, og flere.

Lønnes Embedet med Sportler, og Statsmagterne nedsætte eller ophæve disse eller henlægge de med Sportlerne lønnede Forretninger fra et Embede til et andet, opstaaer det Spørgsmaal, hvorvidt en Embedsmand, som ikke ved sin Ansættelse var udtrykkelig forpligtet til at taale den deraf flydende Formindskelse i Embedsindtægterne, kan kræve Erstatning af Statscassen. Tidligere ansaa man nok i Overeensstemmelse med den i Rs. 26 Juli 1775, § 2, Fr. 21 Juni 1793, § 2, og Rs. (om Colbjørnsvig) af 23 April 1805, jvfr. Stampes Erklæringer, VI, 66, udtalte Grundsætning Embedsmanden ubetinget berettiget hertil, see Høiesteretsdomme af 17 Sept. og 10 Dec. 1822, hvorved Erstatning tilkjendtes Magistraterne i Christiansand og Trondhjem for Tab, de havde lidt derved, at Retten til at optage Søforklaringer ved Kgl. Rsl. 28 Januar 1828 var frataget Magistraten paa førstnævnte Sted, og for at Loven af 18 Septbr. 1818, IV, § 1, havde tilladt Røros Kobberværks Participanter at forauctionere deres Kobber uden Magistratens Mellemkomst[1],

[1]) Brandt, Repertorium, I, Side 127 og 132.

Ved Storthingsbeslutning af 3 Juli 1824 tilstodes der Auctionsforvalteren i Kongsberg Erstatning for det Tab, han havde lidt derved, at hans Ret til at afholde Auctioner ved de søndenfjeldske Bergværker var ham betagen ved Fr. 7 Sept. 1812, § 134. Vedkommende Storthingscomitee udviklede, at han havde Retskrav derpaa [1]).

Denne Anskuelse bliver, saavidt vides, fremdeles fastholdt i een Retning, idet man nok anseer Embedsmanden ubetinget berettiget til Erstatning for ethvert Indtægtstab, han lider derved, at hans Embedsdistrict formindskes [2]). Vistnok kan der paavises ikke faa Exempler paa Love, som foretage Forandringer i Embedsdistricter uden i den Anledning at forbeholde Embedsmænd nogen Erstatning, see f. Ex. Lovene om Udvidelse eller Indskrænkning af Byterritoriet af 22 Juli 1833 for Tønsberg, af 9 August 1839 for Moss, af 8 August 1842 for Tromsø, af 20 August 1842 for Porsgrund, af 12 Juli 1848 for Stavanger, af 6 Juni 1877 for Hamar. Men disse Loves Taushed hidrører derfra, at de have været forberedede ved Forbehold i vedkommende Embedsmænds Bestallinger, eller at Erstatning er frafaldt eller overtagen af vedkommende Commune osv. [3]). Hvor det ikke paa nogen saadan Maade er forebygget, at Erstatningspligt opstaaer, tillægger Lovgivningen i Regelen de Embedsmænd, som lide Tab ved Jurisdictionsforandringer, Erstatning derfor, see f. Ex. Lov af 26 Aug. 1854, § 4, for Skien; af 3 Marts 1860, § 6, for Kragerø; af 7 Febr. 1863, § 6, for Frederikshald; 6 Juni 1863, § 7, for Trondhjem; 3 Marts 1866,

---

[1]) Storth. Forh. 1824, Side 15—21 og 28.

[2]) Høiesteretsdom af 5 Mai 1846, Retstid. 540—543, er ikke herimod, thi det fornødne Forbehold antoges her at være truffet.

[3]) Storth. Forh. 1833, III, 867; 1837, III, 909; 1842, VII, 35, 73 og 101; 1848, IV, O. No. 72, Side 9; 1877, III, O. No. III, Side 4. Naar Loven af 5 August 1857 om Udvidelse af Christiania ikke traf nogen saadan Bestemmelse, saa var det ikke, fordi den negtede Erstatningspligten, men fordi man troede, at Forholdet kunde ordnes uden Lovbestemmelse, Sterth. Forh. 1854, IV, O. No. 12, Side 37—41.

§ 11, for Frederiksstad; 22 Mai 1869, § 6, for Drammen; 28 Marts 1874, § 5, for Arendal; 28 Marts 1874, § 6, for Laurvig; 26 April 1875, § 6, for Moss; 6 Mai 1876, § 6, for Tønsberg; 16 Mai 1876, § 11, for Bergen; 12 Mai 1877, § 5, for Christiania; 4 Mai 1878, § 8, for Stavanger; 17 Mai 1890 om Solliens Præstegjeld.

I en anden Retning er den ældre Anskuelse til en vis Grad forandret. Hvis nemlig Lovgivningen nedsætter eller ophæver Sportlerne eller ligefrem foreskriver, at man ikke længere behøver Embedsmandens Medvirkning til en Forretning, hvorfor Sportel erlægges, saa antages det fremdeles, at Embedsmanden kan kræve Erstatning, saafremt det Tab, han lider, medfører en væsentlig Formindskelse af hans samlede Embedsindtægt, men ellers ikke. I Henhold hertil har Høiesteret paa den ene Side ved Dom af 1 Febr. 1854 tillagt Skifteforvalterne Erstatning for det Tab, de led derved, at Loven af 30 Juli 1851, § 5, ophævede den saakaldte Skifterecognition, det vil sige den Godtgjørelse, Skifteforvalterne fik, naar den længstlevende Ægtefælle blev siddende med Fællesboet i Uskifte. Paa den anden Side har Høiesteret ved Domme af 25 April 1857 og 4 Novbr. 1862 negtet Sorenskriverne Erstatning for de Tab, de havde lidt derved, at Loven af 19 August 1845, § 8, henlagde Afholdelsen af Brandtaxtforretninger paa Landet fra dem til Lensmændene, og at Loven af 28 Mai 1845 tillod, at Skylddelingsforretninger afholdtes af opnævnte Mænd, hvilke Tab ikke antoges at kunne betragtes som væsentlige[1]).

Til den Anskuelse, at Lovgivningen ikke er fuldkommen Herre over denne Side af Forholdet mellem Stat og Embedsmænd, har ogsaa den nyere Lovgivning sluttet sig, see Loven af Auctionsvæsenet af 17 Juni 1869, § 10, og om civile Embedsmænds Aflønning af 14 Mai 1872, § 17, som vise, at Lovgivningen ikke ansee sig berettiget til at bringe disse to Bud til Anvendelse mod Embedsmænd med ældre Ansættelse, jvfr. Lovene af 26 Septbr. 1845, § 7, om Indrul-

---

[1]) Retstidende 1854, Side 93—107; 1854, Side 551—555; 1863, Side 20—23.

leringsvæsenet; 12 August 1848, § 4, om Brevportoen; 21 Marts 1860, § 5, om Afskaffelsen af det tvungne Pasvæsen; 8 Mai 1869, § 6, om smaa Gjældsfordringers Inddrivelse; 17 Juni 1869 om Forfattelse af Skjøder og Contracter paa Landet; 3 Mai 1871, § 9, om Postvæsenet; 22 Mai 1875, § 44, om Maal og Vægt, med flere nyere Love, som tillægge Embedsmænd Erstatning for Tab af det heromhandlede Slags.

Nogen Nødvendighed kan dette dog aldrig blive, hvis Tabet kun er middelbar Følge af en Forandring i Lovgivningen. Exempel herpaa var den Formindskelse, Skifteforvalternes Indtægter led derved, at Loven af 16 Juli 1845 gav ugifte Fruentimmer, der havde opnaaet en Alder af 25 Aar, samme Myndighed som mindreaarige Mandspersoner, og derved i meget betydelig Grad indskrænkede Nødvendigheden af offentligt Skifte.

Endvidere har det nok altid været en uomtvistet Sag, at Embedsmændene ere pligtige til at finde sig i de Forandringer, Lovgivningen gjør i Størrelsen af den dem tilkommende Godtgjørelse for Reiseudgifter.

Visse Forrettigheder, som f. Ex. Fritagelse for Pligten til at overtage enkelte borgerlige Ombud, maa ansees tillagte Embedsmanden for Embedets Skyld. De danne ingen Deel af Vederlaget for Udførelsen af Embedets Forretninger og kunne altsaa naarsomhelst ophæves.

Hvad der gjælder om de Embedsmænd tilstaaede Skattefritagelser, skal omhandles under Læren om Loves tilbagevirkende Kraft.

§ 11. Forbudet mod, at Embedsmænd forflyttes uden deres Samtykke, taber i Betydning i samme Grad, som Embedets Forretninger blive ubestemt begrændsede. Det gik derfor neppe an hos os som almindelig Regel at indføre den preussiske Rets Bestemmelse, at enhver Embedsmand er pligtig at overtage hvilketsomhelst Slags Forretninger, hans Foresatte paalægge ham, og som kunne udføres paa det Sted, hvor han boer. Paa den anden Side kan det selvfølgelig ikke være grundlovmæssig nødvendigt at give ethvert Embede den nøiagtigste Begrændsning, for hvilket det overhovedet er modtageligt. Statsmagterne maa i denne Henseende

have saa stor Frihed, som foreneligt med den constitutionelle Grundsætning, at man skal have et fast organiseret Embedsværk. Det er saaledes anseet tilstedeligt, at der oprettes Præsteembeder, hvis Indehavere forpligtes til at forrette ikke blot i et enkelt Stift, men hvorsomhelst i det hele Rige, Lov 11 April 1857, § 2, og at Armeens Lieutenanter ansættes ikke ved en bestemt Bataljon, men ved Brigaden, altsaa med Forpligtelse til at gjøre Tjeneste ved hvilkensomhelst af dens Underafdelinger. Ligeledes kan der, hvor særegne Omstændigheder afgive tilstrækkelig Føie, ved en Embedsmands Ansættelse træffes Forbehold om, at han har at overtage Embedet hidtil uvedkommende Forretninger.

§ 12. Er intet saadant Forbehold truffet, kan Embedsmanden ikke paatvinges hvilketsomhelst Slags nye Forretninger. Saaledes blev ved Høiesteretsdom af 24 Sept. 1823 en Stiftsoverretsassessor frifunden for at efterkomme et ham givet Paalæg om at indtræde som Medlem af Inspectionen for de Angellske Stiftelser i Trondhjem[1]). Paalægget var vistnok kun givet ved kongelig Resolution, men Afgjørelsen maatte være bleven den samme, om den nye Forskrift havde været given ved Lov. Den, der har modtaget et reent Dommerembede, har ingen Forpligtelse underkastet sig til at udføre administrative Forretninger, og kan muligens føle sig aldeles uskikket dertil.

Paa den anden Side tør man ligesaalidt opstille den Sætning, at ingen Embedsmand er forpligtet til at overtage en videre Forretningskreds eller Forretninger af andet Slags, end han før har havt. Antog man dette, vilde Staten, naar den traf nye offentlige Foranstaltninger eller gav nye Lovforskrifter, som paakaldte Medvirkning af offentlige Tjenestemænd, blive nødt til enten at overdrage disse til Regjeringens almindelige Organer, Amtmænd, Fogder og Lensmænd, eller hvor Hensigtsmæssighedshensyn stillede sig i Veien herfor, at oprette nye Embeder eller Bestillinger, uagtet der allerede gaves Tjenestemænd, under hvem de nye Forret-

---

1) Brandt, Rep. I, 628.

ninger passende kunde henlægges. En saadan Ordning af Embedsværket vilde være urimelig.

Da Forholdet mellem Stat og Embedsmænd hviler paa Overeenskomst og fra Statens Side i Regelen er uopløseligt, maa det ved Afgjørelsen af Spørgsmaalet om, hvilke Slags nye Forretninger, Embedsmanden er pligtig til at overtage, først og fremst bero paa de ved hans Ansættelse udtrykkelig opstillede Vilkaar eller de senere med ham trufne Overeenskomster. At der kan træffes saadanne Overeenskomster, og at disse ere bindende for Staten, ligesaavel for den lovgivende som den udøvende Magt, er ubestrideligt. Men heraf flyder, at der i Mangel af udtrykkelige maa tages Hensyn til de stiltiende Vilkaar, navnlig hvad der tidligere har været antaget med Hensyn til lignende Embeder og Forretninger. Hvor nu ingen særlig Omstændighed leder til andet Resultat, maa det fastholdes som almindelig Forudsætning, at en allerede ansat Embedsmand er pligtig til at overtage nye Forretninger, der ere saa eensartede med hans tidligere, eller hænge saaledes sammen med disse, at de naturligen bør forenes med dem, selvfølgeligt dog kun forsaavidt de nye Forretninger ikke kræve særlige Indsigter eller personlige Egenskaber, som det ikke kan forlanges, at Embedsmanden skal besidde. Det blev derfor ved Høiesteretsdom af 18 Juni 1868 [1]) antaget, at en Sorenskriver, som allerede ifølge Fr. 5 April 1793, §§ 4 og 5 var pligtig til at føre Tilsyn med Fængslerne i hans Embedsdistrict, ikke kunde undslaa sig for at overtage den ham ved Lov 13 Oct. 1857, § 24, paalagte Bestyrelse af det nye Districtsfængsel. Ved Høiesteretsdom af 11 Sept. 1874 [2]) blev Skattefogden i Bergen anseet pligtig til efter Kongens Paalæg at besørge de Udtællinger for Statscassen, som før vare foregaaede gjennem Stiftamtstuen. Paa samme Synsmaade var Hypothekbankloven af 18 Sept. 1851, § 8, bygget. Derimod kunne Over- og Undertoldbetjente, der ere ansatte før Loven

[1]) Retstid. 1868, Side 577—587, Ugeblad VIII, 393—397.

[2]) Retstid. 1874, Side 609—616.

om Toldvæsenet af 17 Juni 1869, § 19, traadte i Kraft, neppe ansees pligtige til at overtage Toldcassererforretninger. Thi Opbevarelse af offentlige Penge bør ei kunne paatvinges nogen som Embedspligt, medmindre han ved sin Ansættelse har underkastet sig den, eller han før staaer for offentligt Regnskab.

Hvad særlig angaaer Dommerembeder, indeholder Lovgivningen enkelte Bestemmelser, som vise, hvorlangt deres Indehaveres Pligt til at overtage nye Forretninger gaaer. Her er saaledes at nævne Loven af 19 April 1851, som ophævede Politicommissionerne i Throndhjem og Christiansand og henlagde Paakjendelsen af Politisager i disse Byer til særlige Politiretter, bestaaende af Stiftsoverrettens Medlemmer. Til at paalægge disse at indtræde i Politiretten ansaa Loven sig dog ikke berettiget, forsaavidt de havde ældre Ansættelse. Ligeledes ansaa vedkommende Storthingscomitee det tilraadeligst i Loven af 17 Marts 1866, § 19, at indtage en Bestemmelse, hvorved det paalagdes Byrettens Medlemmer og Retsskriver, om Retskredsen senere maatte blive udvidet eller anden Dommervirksomhed henlagt under Retten eller dermed forenet, at finde sig i saadanne Forandringer. Heri kan ligge en Forudsætning om, at de ellers ikke vilde være pligtige dertil. Det Tilfælde, Comiteen særlig havde for Øie, var Muligheden af, at man kunde ville slaa Byretten og Stiftsoverretten sammen[1]). Ophæver Lovgivningen nogen for en særlig Art af Sager indrettet Domstol, er den Ret, under hvem disse Sager vilde have hørt, hvis de ikke havde været undtagne, pligtig til at overtage dem, see f. Ex. Lov om Behandlingen af Strafsager 17 Marts 1866, § 37, der ophævede Brand- og Tugthuusretterne. Ligeledes forstaaer det sig selv, at de allerede ansatte Dommere uden Hensyn til Forretningernes Forøgelse maa finde sig i, at visse Slags Sager ved forandret Behandlingsmaade overføres fra en Art af Domstole, som vedblive at bestaa, til en anden, f. Ex. fra Bything til særskilt Politiret.

---

[1]) Storth. Forh. 1866, IV, O. No. 4, Side 8.

§ 13. Er en Embedsmand forpligtet til at overtage et vist Slags nye Forretninger, kunde det synes som om han heller ikke havde Retskrav paa Erstatning for deres Udførelse. Paa denne Forudsætning har Høiesterets Fleertal nok bygget en Dom af 2 Octbr. 1846 [1]), hvorved Medlemmerne af den pharmaceutiske Examenscommission negtedes Godtgjørelse for det dem ved Lov af 2 Juni 1836 paalagte Hverv. Saavel vedkommende Universitetslærere, som den tilforordnede Apotheker, der betragtedes som Bestillingsmand, antoges ved deres Ansættelse at være forpligtede til at overtage saadant Hverv ifølge Fr. 4 Decbr. 1672, § 11, og Rsl. 16 Febr. 1815. Høiesteret har imidlertid ved flere senere Leiligheder antaget, at Erstatning tilkommer Embedsmanden, hvis hans Arbeide ved de ham paalagte Forretninger bliver saa betydelig forøget, at det fra ingen af Siderne ved Ansættelsen kunde være paaregnet, see Dom af 1 Novbr. 1866 [2]) samt den nysovenfor nævnte Dom af 11 Septbr. 1874, der vel ansaa Skattefogden i Bergen pligtig til at overtage de ved Stiftamtstuens Nedlæggelse paa ham overførte Forrretninger, men ikke til at lade sig nøie med den ham derfor af Storthinget bevilgede Godtgjørelse, hvorfor Høiesteret tillagde ham Erstatning efter Skjøn.

Men hvis de Embedsmanden paatvungne nye Forretninger ikke medføre nogen saadan Forøgelse af hans Arbeide, kan han ikke kræve Erstatning, see den nysnævnte Høiesteretsdom af 18 Juni 1868, og det ikke engang om hans nye Forretninger for nogen Deel falde udenfor hans tidligere Embedsdistrict, H. R. Dom af 30 Oct. 1862 [3]).

§ 14. Nært beslægtet hermed er det Spørgsmaal, hvorvidt Embedsdistricter kunne udvides med bindende Virkning for de ansatte Embedsmænd, hvis Forretninger derved forøges. Regjeringen synes tidligere kun at have betragtet dette som tvivlsomt, naar Embedets Forretninger derved

---

[1]) Retstid. 1846, Side 633—648.

[2]) Retstid. 1866, Side 823—829, Ugebl. VI, 165—173.

[3]) Retstid. 1863, Side 30—36 og 44.

forøgedes saameget, at Forøgelsen i dets Indtægter ikke blev fuldt Vederlag derfor [1]). Men herpaa kan der dog neppe altid lægges afgjørende Vægt. Vilde man forsøge at løse Spørgsmaalet efter almene Betragtninger, maatte man vel snarere komme til det Resultat, at Embedsmanden ikke er pligtig til at overtage det udvidede District, forsaavidt hans Forretninger udelukkende eller væsentligt bestaa i at afgjøre eller besørge de i Districtet forekommende Sager, som sættes i Bevægelse af andre. Thi i saa Fald er hans Forretningers Omfang bestemt begrændset og Begrændsningen væsentligt bestemt ved Embedsdistrictets Størrelse. Mere har det for sig at ansee Embedsmanden pligtig til at overtage det udvidede District, hvis han ifølge sit Embede har af egen Drift at vie en eller flere Samfundsopgaver sine Kræfter. I saa Fald bliver det nemlig af større Interesse for Samfundet end for ham, enten hans Arbeide concentreres paa et mindre eller spredes paa et videre Omraade. Men heller ikke dette Skjelnemærke strækker altid til. Det maa endvidere tages i Betragtning, hvorvidt Udvidelsen af Districtet vil forøge Embedsmandens Udgifter. Ei heller kan det personlige Besvær lades ganske ud af Hensyn. Spørgsmaalet kan derfor hos os neppe besvares uden ved at henholde sig til de for hver enkelt Art Embeder ad Retsudviklingens Vei fremkomne historiske Forudsætninger. Med Hensyn til de civile Overøvrighedsembeder har der saaledes neppe været Tvivl om, at deres Indehavere ere pligtige til at finde sig i Embedsdistrictets Udvidelse, jvfr. Adelslov 1 Aug. 1821, § 1, og Lovene om Christiania Byes Udvidelse [2]). Om Magistratsembeder [3]) og Politiembeder i Byerne [4]) har nok det samme

[1]) Departements Tid. 1838, Side 114—115.

[2]) Storth. Forh. 1854, IV, O. No. 12, Side 41.

[3]) Departements Tid. 1853, Side 461.

[4]) Ved Høiesteretsdom af 29 Juni 1849, Retstid. Side 561—570, negtedes en Underfoged, der tidligere var Politibetjent, Godtgjørelse for det forøgede Arbeide, han paastod i sidste Egenskab at have faaet ved Byens Udvidelse.

været antaget. At dette gjælder om Officierer, er afgjort ved den nysomtalte Høiesteretsdom af 30 Oct. 1862 samt en lignende af 18 Sept. 1869[1]). Paa den anden Side er det nu sikker Forudsætning, at Præster, almindelige civile Underdommere og Fogder ikke uden i Kraft af særskilt Forbehold kunne tvinges til at modtage større Embedsdistrict.

I en stor Mængde Tilfælde er Tvivlen afskaaret ved almindelige Forskrifter, som enten ubetinget eller betingelsesviis forpligte senere ansatte Embedsmænd til at finde sig i Forandringer med Hensyn til Districtets Udvidelse eller Indskrænkning. Ubetinget Forpligtelse i saa Henseende paahviler Toldvæsenets Tjenestemænd, Rsl. 8 Decbr. 1821, § 3, og Districtslæger, Rsl. 30 Marts 1836. Ved Rsl. 22 Januar 1838 er det paalagt alle senere ansatte Fogder og Sorenskrivere at finde sig i de Forandringer i Embedsdistrictets Grændser, som foregaa for at bringe Thinglagenes Grændser i Overeensstemmelse med den geistlige Inddeling. Rsl. 4 Januar 1841 forpligter de samme Embedsmænd saavel til uden særskilt Godtgjørelse at overtage Magistrats-, Underdommer-, Foged- og Politimesterforretningerne i Kjøbstæder, som blive oprettede inden deres Districter, som til uden Erstatning at finde sig i, at disse Forretninger overdrages andre. Og ved Rsl. 31 Juli 1869 fastsattes, at enhver, der senere blev ansat som Embedsmand i nogen Kjøbstad eller noget til en Kjøbstad grændsende Landdistrict, skal være pligtig til uden Erstatning at finde sig i de Forandringer af Grændserne for hans Embedsdistrict, som maatte bestemmes i Anledning af, at vedkommende Kjøbstads Grændser ved Lov udvides. Derimod var Kongen uvillig til at gaa ind paa en fra Storthinget fremkommen Anmodning om at forpligte alle Embedsmænd til at finde sig i de Forandringer med Hensyn til Embedets Grændser og Forretningernes Omfang eller Art, som ved senere Lov maatte bestemmes, samt i ethvert Tab af Indtægt, som maatte blive en Følge af

[1]) Retstid. 1869, Side 703—708, Ugebl. XI, 402—404.

Sportlers Nedsættelse eller Embedets Overgang fra sportellønnet til fastlønnet [1]).

§ 15. Hvis et Embede af den competente Myndighed, være sig den lovgivende eller den udøvende Magt, bliver saaledes forandret, at alle dens Forretninger komme til ganske at bortfalde, f. Ex. hvis en offentlig Skole nedlægges, saa maa den da ansatte Embedsmand finde sig i, at denne Foranstaltning strax iværksættes, naar han kun enten beholder de med Embedet forbundne øconomiske Fordele, som efter det ovenfor i § 10 udviklede ei kunne berøves ham, eller erholder dem godtgjorte. Lignende øieblikkelig Virksomhed faaer selvfølgeligt Forskriften, om den kun medfører, at nogle af Embedets Forretninger bortfalde.

Det samme gjælder ogsaa om Bestemmelser, der ikke bevirke, at Embedsforretninger ganske bortfalde, men overføre dem fra en Art Embeder til en anden. Dette kan ikke negtes engang med Hensyn til Dommerembeder. Adelsloven af 1 August 1821, § 2, berettiger ikke til Tvivl herom, jvfr. Lov om Stiftsoverretterne af 28 Juni 1824, Lov om Ophævelse af Overbergamtsretten af 13 Septbr. 1830, Lov om Behandlingen af Strafsager 17 Marts 1866, § 37. Det kan ikke engang antages, at Embedsmanden er berettiget til at modsætte sig, at hans Embedes Forretninger henlægges til et andet Embede af samme Art, see f. Ex. Lov om Deling af Agershuus Stiftsoverret af 16 Juli 1845. Og Embedsmandens Ret er ligesaalidt her som ellers større ligeoverfor Kongen end ligeoverfor Lovgivningen, see Rsl. om Rigets militære Inddeling af 6 Februar 1834, § 6, Bogstav a og b.

§ 16. Fra den sidst udviklede Sætning er der kun et lidet Skridt til den, at Staten heller ikke træder den uafsættelige Embedsmands Ret for nær, om den uden at forandre hans Embede fratager ham alle eller nogle af hans Forretninger og for hans Functionstid overdrager dem til en

---

[1]) Storth. Forh. 1869, VII, No. 65, VIII, 599, X, 79; Departements Tld. 1869, Side 575, 609—622 og 625—625.

anden Person [1]). Embedsmandens Uafsættelighed, kan det siges, leder ikke til mere, end at man maa lade ham beholde de med Embedet forbundne økonomiske Fordele og personlige Rettigheder. Det vilde være unaturligt til disse at henregne Udførelsen af det med Embedet forbundne Arbeide eller engang Udøvelsen af dets Myndighed. Det er ikke for Embedsmandens Skyld, Staten har overdraget ham den. At Staten, hvor uskikket han er for sit Kald, saalænge han ei kan tiltales til Fortabelse af Embedet, skulde være nødt til at overlade ham alle derhen hørende Forretninger, kan medføre Ulemper eller endog Farer for det offentlige Vel, som fortjene at komme i større Betragtning end den Krænkelse, han maatte føle ved at see sig dem berøvet. I Henhold hertil har Kongen, naar han har fundet en Embedsmand uskikket til sine Forretninger, ved enkelte sjeldne Leiligheder for nogen Deel overdraget disse til andre. Sidste Gang dette skeede, erklærede imidlertid Odelsthinget ved formelig Beslutning Kongen uberettiget dertil [2]). Det er ogsaa klart, at saadan Myndighed ikke tilkommer ham med Hensyn til alle Embeder. Ved administrativ Foranstaltning at fratage nogen de dømmende Forretninger, som tilkomme ham, og henlægge dem til en Medhjælper i Embedet, vilde krænke Domstolenes Uafhængighed. Paa den anden Side vilde det være høist betænkeligt at negte Kongen Ret til i Krigstid at tage Commandoen over Bataljoner og andre militære Afdelinger, hvis Chefer ere uafsættelige, fra disse og midlertidigen at overdrage dem til andre. Ogsaa med Hensyn til Politimestre, Hospitalslæger og flere andre Slags Embedsmænd kan den samme Urimelighed blive stærkt fremtrædende.

§ 17. Hvis nogen Embedsmand, som efter Grundloven er uafsættelig, ikke desto mindre maatte blive afsat ved kongelig Resolution, saa er han virkelig, skjønt urettelig, skilt

---

[1]) Dette er Regelen i de tydske Lande, hvor Embedsmændene ere uafsættelige, Zachariä, Deutsches Staatsrecht, II, § 123.

[2]) Storth. Forh. 1839, IV, 19—22, 1860, VIII, 38—40 og IX, 153.

ved Embedet. Ansaa man ham fremdeles som Embedets virkelige Indehaver, maatte ikke alene de Embedshandlinger, der vare foretagne af ham, være gyldige, men ogsaa de af hans Eftermand foretagne være ugyldige eller i alt Fald kunne omstødes, hvilke Sætninger begge ere lige uantagelige; jvfr. Fr. 1, Dig. 1—14. Det er en practisk Nødvendighed at betragte hans til Embedet udnævnte Eftermand som dettes rette Indehaver, og hverken vor eller, saavidt vides, noget andet Lands Retsforfatning aabner den ulovlig afsatte Embedsmand Adgang til at skaffe sig en Dom, der sætter ham istand til igjen at tiltræde sine Embedsforretninger. Det var derfor under enhver Forudsætning med fuld Føie Storthinget i 1827 besluttede, at den i 1825 afsatte Regjeringsadvocat skulde forblive udslettet af Gagelisten [1]).

§ 18. Enhver uafsættelig Embedsmand kan af Kongen suspenderes og skal da strax tiltales for Domstolene, Grls. § 22, sidste Led. Det forstaaer sig selv, at Kongen har lige Adgang til at suspendere afsættelige Embedsmænd, en Ret, som han kan komme til at benytte i det Tilfælde, at en saadan Embedsmand har paadraget sig stærk Mistanke om at have begaaet en Forbrydelse, uden at der dog foreligger afgjørende Beviis mod ham.

Ved Suspensionen bliver Embedsmanden midlertidigen berøvet Adgangen til at udføre de hans Embede tillagte Forretninger. Derimod skal han efter Rs. 8 Decbr. 1741, som efter sine Ord dog kun angaaer geistlige Embedsmænd, beholde sine Embedsindtægter, medmindre Kongen for Tilfældet anderledes udtrykkelig bestemmer. Om den constitutionelle Konge har denne Ret til at fratage den suspenderede Embedsmand hele hans Indtægt, er ikke lidet tvivlsomt. I alt Fald kan der ikke fratages ham mere, end hvad der udfordres for at faa Embedet forsvarligen bestyret. I Praxis følger man gjerne Analogien af Pl. 23 April 1813, saaledes at den suspenderede ei berøves mere end Halvdelen af Embedsindtægten.

---

[1]) Storth. Forh. 1827, IV, 217.

Den i 1853 nedsatte Proceslovcommission foreslog en Lovparagraph, hvorefter ingen uafsættelig Embedsmand skulde kunne suspenderes, medmindre der var rimelig Formodning om, at han havde gjort sig skyldig i en Handling, som kunde have Embedsfortabelse til Følge[1]). En saadan Bestemmelse turde dog, naar Grundloven tillægges sin rette Betydning, være overflødig. Ligesom Stemmeretssuspension tiltrods for de videregaaende Udtryk i Grl.s § 52 a, hvori denne var affattet før Grlsbest. af 6 Juni 1877, alene indtraadte, naar den stemmeberettigede anklagedes for en Forbrydelse, der idetmindste alternativt var belagt med en Straf, som medførte Stemmerets Tab, saaledes maa efter Sagens Natur Suspension fra Embede kun anvendes som Middel til foreløbig at frembringe det Resultat, der kan ventes at ville blive sat igjennem ved Domstolene[2]). Til at gjøre nogen yderligere Indskrænkning i Kongens Ret er Lovgivningen naturligviis ubeføiet.

Fra sin Bestemmelse om Kongens Adgang til at suspendere Embedsmænd gjør Grundloven ingen Undtagelse med Hensyn til Høiesteretsmedlemmer. Da enhver Embedsmand, som suspenderes, strax skal sættes under Tiltale for Domstolene, og da Høiesteretsmedlemmer ikke kunne sættes under Tiltale af Kongen, men kun af Odelsthinget, see Grls. § 86, saa har en Storthingscomitee engang fremsat den Mening[3]), at Kongens Suspensionsret ei kan bringes i Anvendelse mod den. Til en saadan Fravigelse af Grundlovens Ord er der dog ikke tilstrækkelig Anledning. Hvis et Høiesteretsmedlem udenfor Storthingets Samlingstid forbrød sig paa en saadan Maade, at han burde fjernes fra sit Embede, vilde det være altfor urimeligt, om dette ikke skulde kunne skee strax. Det er altsaa idetmindste fuldt

---

[1]) See dens Betænkning «Om Forandringen i Straffeproceslovgivningen», andet Bind, første Afdeling, Side 528.

[2]) Storth. Forh 1816, Mai, Side 185.

[3]) Storth. Forh. 1839, III, 572.

vel muligt, at Grundlovens Forfattere have meent, hvad de her have sagt. Er en Høiesteretsdommer i Henhold hertil suspenderet, bliver det Odelsthingets grundlovmæssige Pligt at forfølge Sagen ved Tiltale for Rigsret.

Capitel 52.

Kirken.

§ 1. Dersom Religionen slet ikke var bleven omhandlet i Grundloven, saa vilde Følgen deraf været, at Statsmagterne havde erholdt den samme Raadighed over de kirkelige Anliggender som over enhver anden Gjenstand, om hvilken Grundloven ei har givet særskilte Bestemmelser. Ligesaavel som Staten da vilde kunne have negtet at understøtte nogetsomhelst Religionssamfund og overhovedet ganske undladt at beskjæftige sig med religiøse Anliggender, ligesaavel vilde den omvendt kunne have givet hvilkesomhelst Forskrifter om dem og overtaget saa stor eller saa liden Andeel af deres Styrelse, som Lovgivningen til enhver Tid fandt for godt. Det er følgelig en Misforstaaelse, at Kirken ved en saadan Taushed fra Grundlovens Side vilde have været sikret Uafhængighed af Staten. Det første Skridt i Retning af dette Maal maatte være et Grundlovsforbud mod, at Statsmagterne befatte sig med Kirkens Ordning eller Styrelse af Anliggender, som udelukkende vedkomme den. End yderligere vilde Forbindelsen mellem Stat og Kirke indskrænkes, hvis Grundloven tillige forbød Statsmagterne at bevilge noget Kirkesamfund Understøttelse af offentlige Midler. Exempel herpaa forekomme i flere af de nyeste nordamerikanske

Constitutioner[1]). Et vist Retsforhold maa der imidlertid altid blive mellem Staten og Kirken. Selv om Staten betragter Religionen som et Privatanliggende for Individet, maa den dog for sin egen Skyld i nogen Grad øve Tilsyn med ethvert Kirkesamfund, nemlig for at forebygge, at det fører usædelig Lære eller lægger an paa at undergrave Statens Institutioner.

§ 2. Den lutherske Religion var siden Reformationen Norges og Danmarks Statsreligion, og Grundloven bestemte for Norges Vedkommende, at det hermed skulde have sit Forblivende. Kongen var eller forblev Kirkens Overhoved. Hans dermed forbundne Magt blev vistnok i betydelig Grad indskrænket derved, at Folket fik sin Repræsentation gjennem Storthinget. Men Grundloven gjorde dog mindre Forandring i Kirkens end i Statens Forfatning.

Grundlovens Hovedbestemmelse om Kirken findes i § 2, som lyder: «Den evangelisk lutherske Religion forbliver Statens offentlige Religion. De Indvaanere, som bekjende sig til den, ere forpligtede til at opdrage deres Børn i samme. Jesuiter og Munkeordener maa ikke taales». I sin oprindelige Affatning indeholdt Paragraphen desuden et Forbud mod, at Jøder opholdt sig her i Landet. Men dette Forbud sattes ud af Kraft ved Grundlovbestemmelsen af 21 Juli 1851.

§ 3. Intet Kirkesamfunds Lære har et saa fuldstændig bestemt Indhold, at Muligheden af Meningsforskjel paa dette Omraade ganske udelukkes. Til enhver Tid vil der inden samme Kirkesamfund gives omtvistede Dogmer, og under Tidernes Omvexling vil snart den ene, snart den anden Retning vinde fortrinlig Indgang hos Fleertallet af dets Medlemmer eller Præster. Spørgsmaalet bliver da, hvorpaa dets Identitet beroer.

---

[1]) Grundlovene for Illinois, VIII, 3; Indiana, I, 6; Michigan, IV, 40; Minnesota, I, 16; Missouri, IX, 10; Wisconsin, I, 17; jvfr. Story, Commentaries, §§ 1870—1879.

Vor Kirkes faste og blivende Særkjende ligger i dens Bekjendelsesskrifter eller saakaldte symbolske Bøger. I Angivelsen af disse har imidlertid vor Lovgivning tilsyneladende vaklet. Hverken Christian III's Kirkeordinants af 1537 eller den norske Kirkeordinants af 1607 omtale noget andet end den hellige Skrift som Troesregel[1]), Først i en Forordning af 20 Sept. 1569 om Fremmede og dernæst i en Forordning om Sacramenterne af 1574 samt for Norges Vedkommende i den norske Adels Privilegier af 31 Juli 1591, § 1, er den Augsburgske Confession erkjendt eller forudsat som Troesnorm. I den norske Adels Priv. af 31 Aug. 1848, § 1, og af 1 Januar 1649, § 1, samt i Kongeloven af 14 Nov. 1665, § 1, Norske Lovs 1—1—1 og 2—20—3, Anord. 7 Oct. 1733, Decision 16 Dec. 1734, Rs. 5 Marts og 2 April 1745, § 1, og de Reformeredes Priv. af 15 Mai 1747, §§ 4 og 5, nævnes ogsaa kun den Augsburgske Confession som Kirkens Bekjendelsesskrift. I Lovbogens 2—1 opregnes derimod vor Kirkes Bekjendelsesskrifter ved Siden af den hellige Skrift. De erklæredes at være de tre økumeniske Symboler, nemlig det Apostoliske, det Nicæniske og det Athanasiske, den uforandrede Augsburgske Confession og Luthers lille Catechismus. Ved den uforandrede Augsburgske Confession menes den i 1530 indgivne, i Modsætning til den af Melanchton reviderede, i 1540 udkomne Bekjendelse. At Lovbogens 2—1 indeholder den egentlige Regel, er klart, thi det var just paa dette Sted, Lovgivningen vilde afgjøre, hvilke Skrifter der skulde gjælde som Troesnormer i vor Statskirke. I de øvrige ovenfor nævnte, samtidige eller senere Lovbud er det altid noget andet Spørgsmaal, som er Afgjørelsens egentlige Gjenstand, og det er kun leilighedsviis, Lovgiveren der kommer til at omtale Kirkens Bekjendelsesskrifter. Det er desuden mere tilsyneladende end virkeligt, Lovgivningen vakler i disses Angivelse. Alle Be-

---

[1]) Jvfr. Motzfeldt, Kirkeret, Side 1—5 og Rördam i Nye kirkehistoriske Samlinger, V, 591—612, hvor udførlig Litteraturangivelse findes.

kjendelsesskrifterne stille sig til hinanden saaledes, at de med Hensyn til det dogmatiske Indhold gjerne kunne siges at danne en Eenhed. Navnlig maa det bemærkes, at baade det apostoliske og nicæniske Symbol udtrykkelig paaberaabes i den Augsburgske Confession, Art. 1 og 3. Lovgivningen forudsætter derfor udentvivl, at den ved at nævne den Augsburgske Confession egentlig medtager de øvrige Bekjendelsesskrifter. Dette viser sig klart af de forskjellige Udtryksmaader, hvoraf Christian V's Lov betjener sig i de nysnævnte Artikler. Ei heller medfører det nogen Usikkerhed, at Successionsordningens § 4 paalægger Kongen at være af den rene evangeliske Lære, saaledes som den udi den uforandrede Augsburgske Bekjendelse samt Upsala Mødes Beslutning af Aaret 1593 er antagen og forklaret. Thi denne Beslutning nævner ikke alene den Augsburgske Confession, men ogsaa de tre økumeniske Symboler som Bekjendelsesskrifter [1]).

Den her omhandlede Forskjel i Udtryksmaaden er saaledes vistnok uden al Betydning og navnlig utjenlig til Støtte for den Mening, at Bekjendelsesskrifterne skulde kunne forandres.

§ 4. Overveies dette Spørgsmaal fra et almindeligt Standpunct, saa kan det vel paa en vis Maade indrømmes, at en Religion, som oprindelig har fundet sit Udtryk i den Augsburgske Confession, kan siges at vedblive at være luthersk, selv om dens Symboler forandres, naar kun dens Bekjendelse ikke derved kommer til i noget væsentligt Punct at skille sig fra den Augsburgske Confession. De Kirkesamfund, der have antaget den af Melanchton reviderede Augsburgske Confession eller den i 1580 udgivne Concordieformel, kaldes ogsaa evangelisk lutherske.

Betragter man derimod Spørgsmaalet under de historiske Forudsætninger, hvortil det hos os er knyttet, turde Svaret vel blive et modsat. Ifølge vor ældre Grundlov, Kongeloven af 14 Nov. 1665, § 1, vare Enevoldskongerne forpligtede til

---

[1]) Stjernmann, Riksdagars och Mötens Beslut, Bihang, Side 240.

at holde Landenes Indbyggere ved den uforandrede Augsburgske Confession, Til at forandre denne eller nogen anden Bestemmelse i Kongeloven havde de ikke Ret. Den Augsburgske Confession var saaledes vor Kirkes Grundlov og skal ifølge vor nuværende Statsgrundlov vedblive at være det. Den maa altsaa have den samme Uforanderlighed som før, hvilket tillige, efter hvad der er udviklet om Forholdet mellem den og de øvrige Bekjendelsesskrifter, maa antages at gjælde om disse. Vor Kirkes Bekjendelse, der paa Grundlovens Tid havde været uforandret i halvandethundrede Aar, var bleven en afsluttet historisk Kjendsgjerning. Det er derfor intet usandsynligt i, at man dengang gik ud fra den Forudsætning, at der heller ikke i Fremtiden vilde blive praktisk Spørgsmaal om at forandre den. Og denne Sandsynlighed voxer ved den Omstændighed, at der neppe kan paavises nogen Statsmagt, som uden Bemyndigelse gjennem ny Grundlovsbestemmelse skulde have Adgang til at foretage saadanne Forandringer. Den Kongen ved Grundloven nu tillagte Myndighed strækker ikke dertil. Grls. § 16, hvor Hjemmelen maatte være at søge, indrømmer ham blot Ret til at anordne den offentlige Kirke- og Gudstjeneste, hvilket er noget andet og meget mindre end at forandre Bekjendelsesskrifterne. Det vilde i et frit Samfund heller ikke være rimeligt eller, praktisk taget, engang muligt at tillægge Kongen en Myndighed af saa dyb Betydning for det aandelige Liv. Den kan alene udøves gjennem en repræsentativ Forsamling, udrustet med besluttende Myndighed og i Besiddelse af den dermed følgende Indflydelse. Paa den anden Side vilde det ikke være rimeligt og kan neppe heller være Grundlovens Mening at tillægge den almindelige Lovgivning Myndigheden til at forandre Bekjendelsesskrifterne. Thi den første naturlige Betingelse for at kunne deeltage i Fastsættelsen af en Kirkes Bekjendelse er selv at tilhøre den. Men det behøve Storthingets Medlemmer ikke. Og at Storthinget som Lovgiver skulde kunne forandre Kirkens Bekjendelsesskrifter, har saameget mere mod sig, som det efter Grls. § 79 kan istandbringe Love uden Kongens Sanction. At Grundlovens Forfattere ikke have været blinde

for disse Betænkeligheder, fremgaaer af Grls. § 16. Have de ei villet indrømme Storthinget noget Herredømme over Kirkens Ritus, kunne de endnu mindre have villet tillægge det Ret til at forandre Kirkens Bekjendelsesskrifter. Opstod der nogensinde alvorligt Spørgsmaal herom, vilde det udentvivl vise sig at være ligesaavel practisk som constitutionelt nødvendigt at bane sig Adgang dertil ved først at skabe en kirkelig Repræsentation. Og at udruste denne med den for et saadant Øiemed fornødne Myndighed lod sig da neppe gjøre uden ved en ny Grundlovsbestemmelse [1]).

§ 5. At Kirken i Bekjendelsesskrifterne har opstillet sig en Troesregel, medfører selvfølgelig, at Religionens Forkyndelse og Udøvelse maa indrettes overensstemmende med dem. Herved maa det imidlertid ikke oversees, at Bekjendelsesskrifterne hverken ifølge sin Tilblivelse eller sin Form ere sædvanlige Love, og at de heller ikke gjennem sin Anerkjendelse i Lovgivningen have faaet en saadan Character. Det vilde være urigtigt i Bekjendelsesskrifterne at søge Baand, der hemmede den for det kirkelige Livs Trivsel nødvendige Frihed. Man har i vor Kirkes Lovgivning og Administration ingenlunde bundet sig smaaligt til de symbolske Bøgers Bogstav, hvorimod man saavel i rituelle Forskrifter som ved Affattelsen af de Lærebøger, der ere autoriserede til Brug ved den offentlige Religionsunderviisning, flere Gange har fraveget hine Skrifters Ordlyd. Saaledes indførte Fr, 7 Marts 1783 en Daabsformular, hvori den tredie Troesartikel gjengaves med Ord, der i tvende Puncter ikke svare til Artikelens Ord i Luthers lille Katechismus, og, idet-

---

[1]) Hvorledes den ved Kgl. Rsl. af 27 Januar 1859 nedsatte Kirkecommission har villet løse dette Spørgsmaal, er ikke ganske klart. Af dens Forslag til Lov om Kirkeforfatningen, Chra. 1868, Side 71, sees den at have tænkt sig, at den foreslaaede Repræsentation for Kirken skulde kunne give Love om Forandringer i Bekjendelsesskrifterne. Men denne Gjenstand nævnes dog ei, i alt Fald ikke ligefrem, i Lovforslagets § 23 mellem dem, hvorom Bestemmelse kun kan gives ved Kirkelov, vedtagen at Kirkerepræsentationen.

mindste i eet Punkt, ikke til Ordene i det apostoliske Symbolum[1]). Paa samme Maade forholder det sig med den ved Rs. 22 August 1738 autoriserede Pontoppidans Forklaring. Ved Rsl. 6 Mai 1834 autoriseredes til Skolebrug en Udgave af Luthers lille Katechismus, hvori hele Stykker udelodes, og det endog Stykker, som Lovbogens 2—5—11 og 25 forudsætte skulle findes der. Ved Rsl. 14 Juli 1843 autoriseredes, ogsaa til Skolebrug, nye Udgaver af Katechismen og Forklaringen, af hvilke den første udelod enkelte Stykker af Originalen og gjengav andre i omarbeidet Skikkelse, medens den sidste gav en Oversættelse af den tredie Artikel, forskjellig fra Oversættelsen i Luthers originale Katechismus. Kirkedepartementet udtalte i sit Foredrag herom, at der ved denne Leilighed ikke var Tale om en Udgave af Katechismen som en symbolsk Bog, men som elementært Underviisningsskrift[2]). De Storthing, der drøftede de nævnte Resolutioner, misbilligede ikke disse Afvigelser fra Bekjendelsesskrifterne, men udtalte kun det Ønske, at ikke en enkelt Lærebog autoriseredes til udelukkende Brug ved Underviisningen, og at der altsaa maatte gives Skolerne Valg mellem flere[3]). En saadan Frihed ligeoverfor Bekjendelsesskrifterne er vistnok ogsaa nødvendig, naar det først antages, at disse ikke kunne forandres. Men det siger sig selv, at den ei maa benyttes saaledes, at man derved kommer i Strid med den Tro, for hvilken Bekjendelsesskrifterne, rettelig forstaaede, ere Udtrykket.

§ 6. At den ved de nævnte Skrifter bestemte Bekjendelse skal vedblive at være Statens offentlige Religion, vil først og fremst sige, at Staten overalt, hvor den som Samfund vil give sine religiøse Følelser Udtryk gjennem offentlig Gudstjeneste, skal gjøre dette i og ved den lutherske Kirke. Det vil dernæst sige, at denne, som hidtil, skal være et Statsformaal, og at altsaa Statsmagterne ere pligtige til

---

[1]) Storth. Forh. 1869, IV, S. No. 41, Side 14.

[2]) Dep. Tid. 1843, Side 514.

[3]) Storth. Forh. 1836—1837, IV. 512 og V, 59; 1839, VIII. 555; 1842 IX, 673; 1845, IX, 512.

at drage Omsorg for dens Fremme, sørge for, at den til enhver Tid bliver hensigtsmæssigt organiseret, erholder de fornødne Kirker og Skoler, Præster og Lærere, som forkynde Ordet puurt og reent og forvalte deres Embeder overeenstemmende dermed. Grundloven lægger altsaa Kirken ikke blot under Statens Forsorg, men ogsaa under dens Styrelse.

Til den Ende er det, Grundloven paalægger Kongen i § 4 stedse at bekjende sig til den evangelisk lutherske Religion, haandhæve og beskytte den, og i § 16 at paasee, at Religionslærerne følge de dem foreskrevne Normer. I Sammenhæng hermed staaer det endvidere, at Kongen ifølge § 21 skal vælge og beskikke de geistlige Embedsmænd og ifølge § 22 kan suspendere dem og bevilge dem Afsked, jvfr. Lov 14 Juni 1880, § 3, og 27 Juni 1891, § 17.

§ 7. Den Forskrift, at Statens Indvaanere, der bekjende sig til den evangelisk lutherske Religion, skulle opdrage sine Børn i samme, er ingen strengt nødvendig Følge af, at den er Statsreligion. Budet gjælder Børn, hvis Forældre begge tilhøre Statskirken. Der kunde være Spørgsmaal, om Budet ikke ogsaa er anvendeligt, naar vel ikke begge Forældre tilhøre Statskirken, men dog den af dem, der raader for Opdragelsen, det vil sige Faderen, hvis han lever i Ægteskab med Moderen, denne, hvis Ægteskabet er opløst, og Børnene følge hende. Det vilde imidlertid være altfor haardt og urimeligt at afskjære en Moder, som er gift med en Lutheraner, men selv tilhører en anden Confession, Adgang til at faa nogen af sine Børn, navnlig sine Døtre, opdragen i sin egen Tro. Og da Grundlovens Ord ikke med Nødvendighed kræve en saadan Tvang, var der ingen tilstrækkelig grundet Indvending at gjøre mod, at Dissenterloven af 16 Juli 1845 § 8 tillod Ægtefæller, af hvilke den ene henhører til Statskirken, ved udtrykkelig Erklæring at bestemme, at Børnene skulle opdrages i anden Tro, see nugjældende Lov af 27 Juni 1891, § 14.

§ 8. Grls. § 106 lyder: «Saavel Kjøbesummer som Indtægter af det Geistligheden beneficerede Gods skal blot anvendes til Geistlighedens Bedste og Oplysningens Fremme.» Det er selvfølgelig kun

Statskirkens Geistlighed, til hvis Fordeel det ved Salget af dette Gods dannede, saakaldte Oplysningsvæsenets Fond kan bruges. Kirkens grundlovmæssige Ret til dette Fond er dog ikke udelukkende, idet baade Capital og Renter ogsaa kunne anvendes til Fremme af den verdslige Oplysning. Denne Grundlovsbestemmelse maa vel siges at være bleven tilsidesat ved Loven af 20 Aug. 1821, § 12, som i Overeensstemmelse med Rescripterne af 2 Sep. 1791 og 3 Nov. 1813 tillod Kongen af dette Gods at udlægge Eiendomme til Embedsgaarde for civile og militære Embedsmænd. Dette blev dog omsider forbudt ved Loven af 25 Aug. 1848, § 1 [1]).

§ 9. Myndigheden over vor Statskirkes Anliggender er ligesom Herredømmet over de reent verdslige Statssager deelt mellem Kongen og Storthinget, væsentligt efter samme Princip. Den udøvende Magt i Kirken er heelt og holdent hos Kongen, den lovgivende Magt som Regel hos Kongen og Storthinget i Forening, men dog saaledes, at dette i Kraft af § 79 endog her har den overveiende Indflydelse. Alt dette følger af, at Grundloven ikke har givet særlige Bestemmelser om Afgjørelsen af kirkelige Sager, men efter i § 2 at have gjort den lutherske Religions Fremme til Statsformaal, uden videre indbefattet dem under de almindelige Statsanliggender.

§ 10. I een, og det en meget vigtig Henseende har dog Grundloven gjort en Undtagelse fra sit Princip for den constitutionelle Magtfordeling. Grundlovens § 16 siger nemlig: Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger angaaende Religionssager. Herefter tilkommer det Kongen for det første at give de Bestemmelser om den offentlige Gudstjeneste, han finder fornødne, det vil sige at fastsætte, naar, hvor og hvorledes enhver derhen hørende Handling skal udføres. Dette gjælder ikke blot om den egentlige Gudstjeneste eller de offentlige Handlinger, der have religiøs Opbyggelse til eneste Formaal, men ogsaa om den gudstjenstlige Side af de kirkelige Handlinger, der tillige

[1]) Jfr Brandt, Tingsret, Side 233; Storth. Forh. 1842, VIII, 529 til 530 og 1848, VI, 750.

kunne eller maa foretages i noget andet Øiemed, saasom Daab, Confirmation, Ægtevielse og Jordpaakastelse. At en saadan kirkelig Handling skal være Vilkaar for Erhvervelse af nogen Rettighed, kan derimod alene bestemmes ved Lov.

Denne Kongens Myndighed er ikke at betragte som en simpel Anvendelse af den ham ved Grundlovens § 3 tillagte udøvende Magt, hvorimod det maa antages, at den lovgivende Myndighed i de kirkelige Anliggender, § 16 omhandler, er henlagt udelukkende under Kongen, og at det altsaa ligger udenfor Storthingets Beføielse at fatte Lovbeslutninger, som umiddelbart afgjøre nogen Sag af dette Slags. Grls. § 16 udtaler ligefrem den Tanke, at den der omhandlede Myndighed tilkommer Kongen alene, og til at fravige Ordene har man her ingensomhelst Hjemmel. Tvertimod tale afgjørende Grunde for at følge dem. For det første er det usandsynligt, at Paragraphen kun har villet sige noget, som flød af, hvad der allerede før var sagt. Dernæst er den foreliggende Bestemmelse i § 16 hentet saagodt som ordret fra Kongelovens § 6, der aabenbart gav Kongen ikke blot den administrative, men ogsaa den lovgivende Magt med Hensyn til Kirke- og Gudstjenesten. Endelig er det i sig selv ganske rimeligt, at Grundloven ei har villet indrømme Storthinget, hvis Medlemmer ei behøve at bekjende sig til den lutherske Kirke, nogen Adgang til ved Lov at anordne dens Gudstjeneste.

Da Kongen har Ret til at give Love om denne Gjenstand, kan han ogsaa ophæve og forandre de derom af Enevoldskongen givne Love.

Den her udviklede Lære stemmer med vor constitutionelle Praxis. Kongen har saaledes oftere, f. Ex. ved Res. 17 Mai 1817 og 24 April 1858 om Bispevielser, Res. 24 Sept. 1825 og 26 Nov. 1850 om Evangeliets Messe, Rsl. 29 Sept. 1829 om Provsteedens Afskaffelse og Rsl. 28 Febr. 1874 om Forandringer i Confirmationens Afholdelse forandret Bestemmelser i Kirkeritualet a: 25 Juli 1685. Den almindelige lovgivende Magt har i Regelen heller ikke befattet sig med at give rituelle Bestemmelser. Dog indeholder Crl. 2—2 en Forskrift, som streifer ind paa Gudstjenestens

Omraade. Har Lovgivningen her overskredet sin Grændse, saa er det imidlertid skeet efter Forslag fra Kongen [1]).

§ 11. Bekjendelsesskrifterne ere affattede paa fremmed Sprog. Med Hensyn baade til dem og til selve Bibelen kan der i et eller andet Punct opstaa Tvivl om, hvorledes de skulle oversættes. Dette er nærmest et videnskabeligt Spørgsmaal, men for Kirken tillige en Sag af practisk Betydning, thi der maa naturligviis haves Oversættelser til Brug ved Gudstjenesten og Underviisningen. Af hvad der i forrige Paragraph er udviklet, følger, at det tilkommer Kongen at besørge og autorisere saadanne Oversættelser.

§ 12. Den anden i § 16 nævnte Gjenstand for Kongens Myndighed er Anordningen af alle Møder og Forsamlinger angaaende Religionssager. Disse Udtryk betegne nærmest, at Kongen og han alene har Ret til at beslutte Sammenkaldelsen af blotte raadslaaende Møder angaaende kirkelige Anliggender. Dette, men heller ikke mere, havde de at betyde i Kongelovens § 6. Grundloven har maaskee nærmest tænkt sig saadanne Møder anordnede for enkelte Leiligheder, og Sammenkaldelsen bliver da en reent administrativ Handling. Grundlovens Ord kunne dog ei indskrænkes hertil, og da Kongen under enhver Forudsætning kan sammenkalde dem, saa ofte han vil, maa han ogsaa ved almindelig Bestemmelse kunne foreskrive, at de skulle afholdes til regelmæssige Tider, og altsaa anordne dem som en staaende Institution. Baade den første og endnu mere den anden Foranstaltning vil medføre Udgifter, der i Almindelighed alene kunne udredes ved Hjælp af en Bevilgning, som det da er Storthingets Ret at meddele eller at negte. Den eneste Gang, Forlangende om Bevilgning i saadant Øiemed er fremkommet, mødtes det fra Storthingets Side med Afslag [2]).

---

[1]) Storth. Forh. 1857, IX, 189 og X, 128, sammenholdt med Storth. Tidende 1857, I, 1102—1104, og Lagthingstidenden 1869, Side 261—262.

[2]) Storth. Forh. 1869, IV, No. 41, 197 og X, 38.

§ 13. Ogsaa i en anden Henseende kan Storthinget grundlovmæssig komme til at øve betydelig Indflydelse paa Kongens Benyttelse af dem ham i § 16 tillagte Myndighed. Thi det kan ikke være underkastet Tvivl, at Benyttelsen af denne som af al anden i Statsraad udøvet Myndighed staaer under Odelsthingets Control.

§ 14. Kongens Ret til at give Kirkelove strækker sig ikke længere end til de i § 16 nævnte Gjenstande. Naar noget andet kirkeligt Anliggende skal afgjøres, maa det bero paa de før udviklede Grundsætninger angaaende Grændserne mellem de forskjellige constitutionelle Myndighedsarter, hvorvidt den paatænkte Beslutning kan fattes af Kongen alene, eller om Sagen maa forelægges Storthinget.

Under Storthingets Lovgivningsmyndighed henhører den altsaa, hvis der er Spørgsmaal om at fastsætte Kirkens Lemmers retlige Stilling, enten i Forhold til Staten eller i Forhold til selve Kirken, saaledes deres Forpligtelse til at overtage kirkelige Ombud, f. Ex. at være Medlemmer af Menighedsraad, eller at lade sine Børn døbe eller confirmere, hvorfor det af Kongen udfærdigede Rs. af 22 Juni 1814 om Barnedaaben ansees ugyldigt. Ligeledes maa Straf for kirkelige Forseelser (Grls. § 96) samt vistnok ogsaa Forpligtelsen til at taale Kirketugt fastsættes ved Lov. Endvidere Forpligtelsen til at yde Bidrag til Kirken, enten i Form af Løn til dens Embedsmænd eller paa anden Maade, see f. Ex. Lov om Geistlighedens Indtægter 1 Juli 1816, Lov 24 April 1818 om Overtagelse af Kirker, Lov 27 Juli 1830 om Betaling for Præsteattester, Huusmandslov 24 Sept. 1851 § 21, Lov om Kirker og Kirkegaarde af samme Dato m. fl. Ligeledes Forskrifter angaaende Kirkens Eiendomme og Midler udenfor disses specielle lovbestemte Øiemed, see f. Ex. Lovene af 1 Aug. 1821 om det beneficerede Gods og om de nordlandske Kirkers Salg, Lov 26 Septbr. 1845 om Salg af geistlige Enkesæder, Lov 5 August 1848 om Kirkernes Fisketiende m. fl. Grundene til, at disse Gjenstande maa ordnes ved Lov, ligge deels i den almindelige constitutionelle Retssætning, at det alene er Lovgivningen, som kan gribe ind i Borgernes Handlefrihed, deels i Statens grundlovmæs-

sige Forpligtelse til at sørge for Kirkens oeconomiske Tarv og altsaa at yde de i dette Øiemed fornødne Midler. Hertil er Storthingets Medvirkning nødvendig, men deraf følger igjen, at Kirkens allerede erhvervede Midler maa falde under den lovgivende Myndighed. At Storthinget har Ret til at give Love angaaende de her omhandlede Gjenstande, men ei om Kirkens Ritus og Bekjendelsesskrifter indeholder ingen Modsigelse, thi ved Ordningen af Kirkens og dens Medlemmers ydre Retsforhold saavelsom ved Fastsættelsen af de offentlige Bidrag til Kirken er det ikke blot den religiøse Interesse, men mange andre Hensyn, politiske og oeconomiske, der maa komme i Betragtning, og for disse er Storthinget det naturlige Organ, i alt Fald saalænge ingen særskilt kirkelig Repræsentation er istandbragt.

Ligesaa klart er det, at Ophævelse af eller Forandringer i ældre Lovbud, der paalægge Kirkens Embedsmænd verdslige Forretninger eller bestemme, at saadanne skulle foregaa i Kirkens Bygninger eller i Forbindelse med Gudstjenesten, maa skee ved Lov, see f. Ex. Lov 24 Juli 1827 om Afskaffelsen af verdslige Bekjendtgjørelser fra Prædikestolene.

§ 15. Paa den anden Side har Kongen Administrationen af Kirkens som af Statens Anliggender. Overtilsynet med de geistlige Embedsmænd er ham saaledes tillagt ved Slutningsbestemmelsen i § 16. Han kan, som før sagt, dele og forene de bestaaende Menigheder, ligeledes oprette nye geistlige Embeder, endog af et andet Slags end de forudbestaaende, f. Ex. Kaldscapellanier eller Capellanier pro loco, Res. 16 Januar 1833, 31 August 1861 m. fl., paalægge geistlige Embeder nye Forretninger eller fratage dem Forretninger, de før have havt.

Man har imidlertid ingen positiv Hjemmel til at erklære disse Ting for at være den almindelige lovgivende Magt uvedkommende, og heller ikke leder det Forhold, hvori Stat og Kirke hos os ere stillede til hinanden, med tvingende Nødvendighed til en saadan Sætning. Storthinget kan altsaa om disse Gjenstande ved Lovbeslutning træffe de Bestemmelser, det finder forgodt, naar det kun ikke gjør noget Indgreb i Kongens Eneret til at anordne den offentlige

Kirke- og Gudstjeneste. Saaledes er Sagen opfattet i vort constitutionelle Liv, see f. Ex. Univ. Fundatsen 28 Juli 1824 § 38, og Lov om practisk theologisk Examen af 16 Juni 1848 § 3.

Som Følge heraf kan Forandring eller Ophævelse af ældre Love om saadanne Gjenstande eller Foranstaltninger, som vilde stride mod deslige Love, kun skee ved en af Storthinget given ny Lov. Derfor maatte den tydske Menighed i Bergen hæves paa saadan Maade, see Lov 12 Mai 1866, og for at hjemle Kongen regelmæssig Adgang til at ansætte Mænd under 25 Aar som Kaldscapellaner, personelle Capellaner og Katecheter, jvfr. Lovbogens 2—2—4, maatte Loven af 3 Marts 1866 istandbringes. Kongen ansaa sig berettiget til at oprette Stiftscapellansembederne uden Lov og foreslog blot Storthinget at bevilge Gager for dem. Men Storthingets Kirkecomitee antog, at Lovbogens 2—3—9 var til Hinder for at oprette disse Embeder ved blot administrativ Foranstaltning. Denne Mening var neppe rigtig, thi den nævnte Lovartikel har ikke til Hensigt at give nogen Regel om, hvorledes geistlige Embeder skulle være indrettede, men opstiller kun et Forbud mod, at Biskopperne ordinere Personer, som intet Embede have faaet. Kongen føiede sig dog efter Comiteens Opfatning, og det var efter hans Forslag Loven om Stiftscapellaniers Oprettelse af 11 April 1857 udkom[1]). Mærk ogsaa Lov af 10 Juni 1876 om udvidet Adgang til Udførelse af kirkelige Forretninger.

§ 16. Det har været paastaaet, at Grundloven ikke tillader fri Udøvelse her i Landet af fremmede Religioner[2]). Noget Forbud herimod er ei at finde i Grls. § 2, thi Statens offentlige Religion kan den lutherske vedblive at være, selv om andre Gudsdyrkelser taales. En Smule mere Støtte kunde Paastanden synes at have i Grl.s § 16, som bestemmer, at Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste.

---

[1]) Storth. Forh. 1854, VII, 214 ff., 1857, IV, O. No. 6, Side 5; Chr. IV's Norske Kirkeordinants i Paus. Norske Love, Side 489. Brorsons Fortolkning af Lovens anden Bog II, 53, og Motzfeldt, Kirkeret, Side 89.

[2]) Norsk Maanedsskrift, IV, 379 ff.

Thi Kongen kan naturligviis ikke anordne Gudstjenesten i Kirkesamfund, hvis Bekjendelse han forkaster. Men denne Slutning er kun et Skin. Rigsforsamlingen har ved Antagelsen af § 16 blot tænkt paa Gudstjeneste i Statskirken, thi i den Skikkelse, hvori Rigsforsamlingen antog § 2, havde denne Paragraph et Tillæg, der lød saaledes: «Alle christelige Religionssamfund tilstedes fri Religionsøvelse.» Denne Sætning blev vel udeladt af Grundloven, men dette antages at være skeet blot ved en Redactionsfeil[1]). Sagen er nu forlængst practisk afgjort nemlig allerede ved den forrige Dissenterlov af 16 Juli 1845.

§ 17. Den eneste Indskrænkning, der efter Grundloven nu finder Sted i Lovgivningens Adgang til at forunde fremmede Kirkesamfund Frihed i deres Anliggender, er den Bestemmelse, at Jesuiter og Munkeordener ikke maa taales. Jesuiter, som indfinde sig her, skulle efter 6—1—3 sammenholdt med Criminallovens 28—6 a belægges med Strafarbeide paa Livstid. Grundloven forbyder ikke Munke at opholde sig her, men kun at taale Munke- (og Nonne-) Ordener. Derved forstaaes efter den catholske Kirkeret religiøse Stiftelser, hvis Medlemmer have aflagt de tre uigjenkaldelige Løfter om Kydskhed, Armod og Lydighed mod sine kirkelige Foresatte, og som saaledes ikke kunne have personlig Eiendom eller stifte Familie. Til hvilken Kirke Medlemmerne høre, er ligegyldigt. Grundlovens Forbud rammer ikke religiøse Selskaber, engang inden den catholske Kirke, hvis Medlemmer ei have aflagt disse Løfter og derved for bestandig og fuldstændigen trukket sig ud af det borgerlige Liv. Grundlovens Bestemmelse medfører ikke blot, at Munke- og Nonneordener ei kunne tillægges Rettigheder som juridiske Personer, men at Styrelsen, om noget Kloster i Hemmelighed blev indrettet her, maatte træffe Foranstaltninger til at ophæve det. Man seer forresten let, at det her omhandlede Grundlovsbud vilde tiltrænge nærmere Udvikling gjennem den private Lovgivning, hvis der blev gjort alvorlige Forsøg paa at omgaa det.

---

[1]) Aalls Erindringer, 2den Udgave, Side 426—427.

§ 18. Tillader Lovgivningen først, at Personer, som tilhøre andre Kirkesamfund end det lutherske, tage fast Ophold her, og end mere om den indrømmer dem fri Religionsøvelse og Ret til at danne Menigheder, saa kan den, som allerede bemærket, ikke ganske undgaa at befatte sig med disse Samfunds Anliggender. Angaaende deres formuesretlige Forhold, navnlig deres Evne til at have Rettigheder og stifte Forpligtelser af dette Slags, tiltrænges som oftest ingen særegne Forskrifter. I saa Henseende kan Lovgivningen henholde sig til, hvad der gjælder om andre Corporationer. Derimod vil det være uundgaaeligt at indrette særegne Eedsformularer for visse Bekjendelser, og i Almindelighed vil Statsstyrelsen i sin Ordning af flere Forhold, navnlig Ægteskab, Børneopdragelse, Skolevæsen og Begravelse finde sig foranlediget til at træffe Bestemmelser, som tage Hensyn til Confessionsforskjellen mellem Kirkesamfundene og derved i alt Fald for nogen Deel gribe ind i disses Frihed Hvorlangt Lovgivningen i disse og i andre Retninger skal drive sin Indblanding, beroer, practisk taget, paa Statsmagternes Forgodtbefindende. Den eneste Grændse, som her kan opstilles, er, at Lovgivningen ei maa gjøre nogen anden end den lutherske til Statens offentlige Religion, altsaa ikke overtage hele Omsorgen for og Bestyrelsen af andre Kirkesamfund, noget, hvorom der, saavidt man nu kan see, ei heller lettelig vil blive Spørgsmaal. Derimod kan der intet være til Hinder for, at Statsmagterne tilstaa en anden Kirke end den lutherske Bidrag til dens Udgifter. Thi ingen privat Corporation bliver offentlig blot ved at erholde Understøttelse af Statscassen.

Capitel 53.

Krigsmagten.

§ 1. Grundlovens § 24 tillægger Kongen høieste Befaling over Rigets Land- og Sømagt. Til Krigsmagten henregnes ikke blot dens Personale, men ogsaa dens Materiel: Fæstninger, Verfter, Krigsskibe, Vaabenforraad osv. Dens Bestemmelse er ikke blot at tjene til Forsvar mod ydre Fiender, men som § 99 viser, at kunne anvendes til Opretholdelse af den offentlige Rolighed, jvfr. Loven af 16 Juni 1885, §§ 2—4 og 16.

I Grls. § 25 forudsættes, at der holdes en Liniearmee, som er pligtig at tjene udenfor Rigets Grændser, samt et Landeværn, hvis Tjenestepligt alene falder inden disse. Endvidere forudsættes, at der haves en Roflotille, det vil sige Krigsfartøier, bestemte nærmest for Kystforsvaret.

Hvorledes Krigsmagten skal være indrettet, er forøvrigt overladt Statsmagterne. Herfra er dog gjort en stor Undtagelse, forsaavidt angaaer Tilveiebringelsen af det fornødne Mandskab.

§ 2. Grls. § 109 lyder:

«Enhver Statens Borger er i Almndelighed lige forpligtet til, i en vis Tid at værne om sit Fædreland, uden Hensyn til Fødsel eller Formue. Denne Grundsætnings Anvendelse og de Indskrænkninger, den bør undergaa, samt hvorvidt det er tjenligt for Riget, at Værnepligten ophører med det 25de Aar, overlades til første ordentlige Storthings Afgjørelse, efterat alle Oplysninger ere erhvervede ved en Comitee. Imidlertid vedblive de nugjældende Bestemmelser.»

Naar det her ikke udtrykkelig er sagt, at Afgjørelsen skulde skee ved Lov, kommer dette udentvivl deraf, at de øvrige Bestemmelser i Constitutionscomiteens Udkast til Grundlov ei aabnede Storthinget Adgang til at fatte Beslut-

ningen paa anden Maade. Og at Værnepligten ogsaa efter Grundlovens nuværende Affatning maa ordnes ved Lov, ligger i Sagens Natur og har, saavidt vides, aldrig været omtvistet.

Forøvrigt har Paragraphen vakt megen Tvivl og dens Grundsætning kun ladet sig gjennemføre efter langvarige Forhandlinger. Oprindelig tvistede man endog om, hvori den Forpligtelse, § 109 paalægger Borgerne, egentlig bestaaer. Selv blandt dem, som havde deeltaget i Grundlovens Istandbringelse, gaves der adskillige, som paastode, at der blot kunde være Tale om Værnepligt, naar Riget havde Krig, og at Grls. § 109 følgelig ikke medførte nogen Skyldighed til at underkaste sig militær Tjeneste i Fredstid, en Paastand, som ingen Gjendrivelse fortjener.

Andre indrømmede vel, at den lovgivende Magt kunde paalægge Borgerne at indtræde som Soldater i en baade for Krig og Fred organiseret væbnet Magt. Men forpligtet til at gjøre Brug af denne Myndighed skulde Lovgivningen ikke være. Fandt Konge og Storthing det hensigtsmæssigere at organisere Forsvarsvæsenet paa anden Maade, f. Ex. ved Hvervning eller ved at paalægge de faste Eiendomme at stille de fornødne Antal Soldater, saa var Grundloven ikke til Hinder derfor. Da det er nødvendigt, at visse Bestanddele af den væbnede Magt, nemlig Befalingsmænd, Læger, militære Haandværkere, Verftsarbeidere og deslige antages som frivillige mod Løn, har man sagt, at den lovgivende Magt i hvilkensomhelst Udstrækning, den finder for godt, maa kunne fastsætte, at Krigsmagtens Personale skal tilveiebringes ved Hvervning. Dette er imidlertid en Sophisme. Lovgivningen vilde have kunnet paalægge Borgerne Værnepligt, selv om Grls. § 109 ikke havde været skreven. Dette Lovbud maa følgelig have en anden Hensigt end at hjemle Storthinget en saadan Ret. Saavel Forhandlingerne ved Paragraphens Istandbringelse som dens Ord vise, hvad Rigsforsamlingen vilde, nemlig at Forsvarsvæsenet skulde bygges paa almindelig Værnepligt, og at det, der overlodes første ordentlige Storthing, alene var at gjennemføre denne Grundsætning med de Begrændsninger, den maatte tiltrænge.

§ 3. Saaledes forstod imidlertid dette Storthing ikke sin Opgave. Odelsthinget vedtog vel en Lovbeslutning, bygget paa den Grundsætning, «at Værnepligten og Soldatertjenesten i Almindelighed burde være en reen personel Byrde,» men denne Beslutning forkastedes i Lagthinget og det samlede Storthing Da Forsøget paa at organisere Landforsvaret overeensstemmende med Grls. § 109 saaledes var strandet, indførte man ved Loven af 5 Juli 1816 en midlertidig Ordning. Liniearmeen nedsattes til 12000 Mand, hvoraf fem Sjettedele skulde tilveiebringes ved Udskrivning efter de ældre Lovregler, der lagde Byrden saagodtsom udelukkende paa Landalmuen. Senere lod Kongen den ene Gang efter den anden udarbeide og fremsætte Forslag til en ny Værnepligtslovgivning, bygget paa det i Grundloven opstillede Princip, skjønt altid med mere eller mindre vidtgaaende Indskrænkninger. Storthingene henlagde imidlertid disse Forslag eller antog dem med Forandringer, som ikke vandt Kongens Bifald. Meningerne vare endnu i 1851 saa deelte, at Storthingets Militærcomitee dengang søgte at istandbringe en Lovbeslutning, hvorefter Liniearmeen i Fredstid alene skulde rekrutteres med hvervede Soldater. Af dens hele Styrke skulde dog blot en Tiendedeel ligge i Garnison. Militærcomiteens Indstilling vandt imidlertid ikke Storthingets Bifald. Derpaa udarbeidedes under Forhandlingerne et Udkast, som i 17 §§ gav Skelettet til en fuldstændig Omordning af Værnepligten, og som i det væsentlige ligger til Grund for Loven af 26 Aug. 1854.

Ved denne Lov og dens Tillægslov af 12 October 1857 blev Pligten til at gjøre Tjeneste ved Landkrigsmagten eller Districtsøtropperne som Regel udstrakt til alle, der ikke vare søfarende. De fleste Personer, der før paa Grund af sin Livsstilling vare fritagne for Værnepligt, bleve nu undergivne Udskrivning. I Liniearmeen indsattes dog ikke alle værnepligtige og tjenstdygtige Mandskaber, men kun saamange, som udfordredes til at holde den fuldtallig. De øvrige udskrevne Mandskaber overgik efter Rekrutskolen strax til Liniarmeens Reserve, hvor Tjenesteaarene vare færre og de aarlige Øvelser kortvarigere end i Linien. Værnepligten

var saaledes meget ulige fordeelt. Dertil kom, at enhver til Linien udskreven kunde stille en anden i sit Sted, saaledes at han selv gik over til Reserven.

Dette System bibeholdtes i Værnepligtsloven af 12 Mai 1866. Det kunde heller ikke siges at stride mod Grls. § 109, thi den forbeholder udtrykkelig Lovgivningen Frihed til at gjøre de Indskrænkninger i den almindelige Værnepligt, som den findes at burde undergaa. Ved Loven af 3 Juni 1876 bleve imidlertid næsten alle Fritagelsesgrunde ophævede, ligeledes er Stillingsretten afskaffet. Derhos er det bestemt, at alle udskrevne menige Stridsmænd skulle ansættes i Linien, og herved er den almindelige Værnepligts Grundsætning gjennemført saalangt som muligt.

§ 4. Den Tjeneste, der paalægges de udskrevne Mandskaber, kan imidlertid blive meget forskjellig, for det første eftersom de ansættes ved Sø- eller Landkrigsmagten, dernæst eftersom de ansættes enten i Egenskab af Stridsmænd ved dennes forskjellige Vaabenarter, eller som Sygevogtere, ved Trainet osv. Paa Grund heraf kan der ogsaa blive Spørgsmaal om at bestemme Tjenestetiden forskjelligt ved de forskjellige Afdelinger.

At træffe de fornødne Bestemmelser herom tilkommer selvfølgeligt den lovgivende Magt. Den kan altsaa fastsætte saavel Tjenestetiden som Tjenestepligten ved de forskjellige Afdelinger, eftersom den finder hensigtsmæssigt, see f. Ex. Lov 26 Aug. 1854 §§ 4, 6 og 7, Lov 12 Mai 1866, §§ 72, 73, 75, Lov 3 Juni 1876, §§ 4, 5, 14 og 15, samt den nugjældende Lov af 16 Juni 1885, §§ 9 og 10, dog med Iagttagelse af Forudsætningerne i Grls. § 25, see nærværende Cap. § 1. Af dette Forbehold følger, at Lovgivningen ikke kan indskrænke Kongens Ret til at benytte Krigsmagten til Opretholdelse af Retsordenen, see Loven 16 Juni 1885, § 16 b eller hans Ret til at benytte Liniearmeen til Rigernes Forsvar. Paa denne Opfatning er Loven af 6 Marts 1863 § 6 bygget. At bestemme, i hvilken Orden Krigsforstærkningens Mandskaber skulde kunne kaldes til Tjeneste, forbeholdtes nemlig Storthinget, hvis der var Tale om Angrebskrig, ellers

Kongen[1]. Men en Forbindelse saavel af Liniearmeens Krigs- som af dens Fredsstyrke kan gjøres afhængig af Storthingets Samtykke, see Loven af 12 Mai 1866, § 2, nu Loven af 16 Juni 1885, § 17.

§ 5. Efter Grls. § 96 er det alene gjennem Lov, der kan fastsættes Straffe for militære Forbrydelser. Efter samme Synsmaade maa det antages, at Organisationen af militære Domstole og de militære Rettergangsregler udelukkende tilkommer Lovgivningen. Dette er dog ikke antaget i vor constitutionelle Praxis. Da man ved Adskillelsen fra Danmark blev staaende uden Regel om, hvilken Domstol der i første Instants skulde paadømme Sager angaaende Forbrydelser ved Marinens Landtjeneste, oprettede Kongen ved Rsl. 21 Dec. 1818 en sømilitær Ret i Fredriksværn, og da Marinens Hovedsæde siden flyttedes til Horten, blev der ved Rsl. 10 Septbr. 1850 organiseret en Sømilitærret sammesteds og en Værftsret i Fredriksværn. Ligeledes er der ved Rsl. af 7 August 1817 § 6 og 22 Juni 1857 oprettet militære Domstole under Navn af permanente Overkrigscommissioner, jvfr. Rsl. 5 Juni 1848 og 15 August 1849. Disse Domstole har Høiesteret altid anseet istandbragte paa gyldig Maade. Ligeledes anordnede Kongen særskilte militære Retter ved de nu ophævede Borgervæbninger, der bleve godkjendte saavel af Høiesteret som af Lovgivningen, see Lov om den militære Jurisdiction af 3 August 1824 § 2. Protocolcomiteen i 1851 lod Oprettelsen af den militære Ret paa Horten hengaa upaatalt, fordi den ansaa Foranstaltningen som midlertidig. Hvorvidt dette med Føie kan siges ogsaa om de permanente Overkrigscommissioner og de borgermilitære Retter, er vel endnu tvivlsommere[2].

Ligeledes bestemmer Kongen, hvem der skal have Myndighed til at paatale militære Forseelser (den militære Jurisdiction), Rsl. 7 Aug. 1817, § 2. Det antages dog, at

[1]) Odelsthingstidenden 1863, Side 140—147.

[2]) Schw. Proces, I, § 25; Storth. Forh. 1851, VIII, B. B. S. 147.

Bestemmelse herom kan træffes ved Lov[1]), jfr. Lov 19 Mai 1888, § 2.

Er der Spørgsmaal om at fastsætte de militære Pligter udenfor den militære Tjeneste, saa maa dette ske ved Lov. Saameget mere gjælder dette om Fastsættelsen af andre Borgeres Forpligtelser med Hensyn til Krigsmagten, see f. Ex. Lovene om Artilleri- og Cavalleriudrederne, om Pligten til at modtage Indqvartering, om den militære Transportskyds m. fl.

§ 6. Hvad der af Statscassens Midler skal anvendes til Forsvarsvæsenet, afhænger af Storthingets bevilgende Myndighed, forsaavidt denne ikke er bunden ved Lovgivningens Paabud af Forsvarsvæsenet vedkommende Foranstaltninger, som koste Penge. Iøinefaldende Exempler herpaa ere §§ 11 og 12 i Loven af 16 Juni 1885, der fastsætte Lavmaalet af Tiden for de aarlige Vaabenøvelser. Storthinget kan ikke undlade at bevilge de dertil fornødne Midler, medmindre Kongen i Kraft af den ham ved Loven meddelte Bemyndigelse har bestemt, at disse Øvelser skulle indstilles eller indskrænkes[2]).

§ 7. «Krigsmagten maa ikke forøges eller formindskes uden Storthingets Samtykke», Grl.s § 25. Denne Sætning er indskudt i Paragraphen i Anledning af Foreningen med Sverige, og umiddelbart efter at det er sagt, at Kongen har høieste Befaling over Krigsmagten. Saavel Sætningens Tilblivelseshistorie og Plads som dens Ordlyd gjør nærmest det Indtryk, at Kongen, hvis den ei var optagen i Grundloven, vilde have havt Ret til at bestemme Krigsmagtens Størrelse, og at denne ikke engang efter Paragraphens nærværende Affatning maa forandres uden hans Samtykke. Forholdt dette sig saaledes, maatte man antage, enten at der ikke kunde gives Lov om Krigsmagtens Størrelse, eller at saadan Lov ikke skulde kunne istandbringes uden kongelig Sanction.

---

[1]) Storth. Forh. 1874, III, O. No. 20, Side 23 og 26.

[2]) Storth. Forh. 1879, VI, S. No. 18.

En saadan Lære vilde dog være urigtig. Den væbnede Magts Størrelse beroer først og fremst paa Antallet af de ved samme ansatte Personer, og dette Antal igjen paa Værnepligtslovens Bestemmelser. Gjennem disse kan det nemlig fastsættes, baade hvem der skal udskrives, og hvorlænge de skulle staa i Krigstjenesten. Til at forøge den hvervede Styrke bliver Kongen i Almindelighed kun sat istand, hvis Storthinget bevilger de dertil fornødne Midler. Det har derfor altid været antaget, at Krigsmagtens Størrelse kan fastsættes ved Lov, see Lovene om Værnepligten af 5 Juli 1816, § 2, 6 Marts 1863, §§ 1 og 6, 12 Mai 1866, §§ 2 og 9, 3 Juni 1876, § 17, 16 Juni 1885, § 17.

§ 8. Den Sætning, at Krigsmagten ikke maa forøges eller formindskes uden Storthingets Samtykke, kommer inden Rimelighedens Grændser ogsaa til Anvendelse paa Krigsmagtens Materiel. Dette har ikke altid været erkjendt. Ved Rsl. af 3 Juni 1815 og 12 Decbr. 1816 befalede Kongen paa egen Haand, at Akershuus Fæstnings nedre Deel og nogle Befæstninger ved Throndhjem skulde henstaa uden Vedligeholdelse eller endog sløifes, og den herved indvundne Grund sælges. Forestillinger, Storthinget gjorde herimod, afviiste Kongen ved et aabent Brev af 22 Juni 1818. Sagen toges derpaa under Behandling af Protocolcomiteen i 1821, der vel erkjendte, at Kongen har Ret til at foretage Forandringer med Fæstningerne, deels ved at omdanne Værkerne, deels endog ved at sløife enkelte af disse, alt efter Tidens Tarv og Befæstningskunstens Fremskridt. Men den gjorde med Rette gjældende, at ingen Fæstning maatte ganske nedlægges, ei heller nogen ny anlægges uden Storthingets Samtykke. Odelsthinget protesterede derfor mod Kongens Fortolkning af Grundloven [1]).

Ligeledes har der været Tvist om, hvorvidt Kongen paa egen Haand kan sælge Krigsskibe, som ikke længere ere skikkede for sin Bestemmelse. Regjeringen antog længe, at

[1]) Storth. Forh. 1818, April, Side 72, Septbr., Side 187—193; 1821, Aug. 526—547 og 620.

Krigsmagtens Formindskelse i saadanne Tilfælde maatte siges at være indtraadt allerede derved, at Skibet var blevet udygtigt til Krigstjeneste, og at Grls. § 25 derfor ikke kunde være til Hinder for, at det solgtes. Protocolcomiteerne indvendte herimod, at det ofte maatte være muligt ved Reparation at bringe Skibet i brugbar Stand eller dog at benytte det i Marinens Tjeneste som Transportskib, Depotskib, flydende Batteri eller andet deslige. Under enhver Omstændighed strider det mod Grls. § 19, at Kongen uden Storthingets Samtykke giver nogen Staten tilhørende Gjenstand anden Anvendelse end den, hvori den er anskaffet. Spørgsmaalet var under Behandling af Protocolcomiteerne i 1818, 1837, 1839, 1842 og sidst i 1848. Senere har Kongen givet efter og forlangt Storthingets Bemyndigelse til deslige Salg [1]).

Storthingets Samtykke til Forøgelse af Krigsmagtens Materiel gives naturligst gjennem Bevilgninger af de til Bygningsforetagenderne eller Anskaffelserne paakrævede Midler. Om Samtykket til Formindskelsen gjælder, hvad før er sagt angaaende Beslutninger om Statens Eiendomme.

§ 9. Fuldstændig organiseret er Krigsmagten ikke bleven blot ved Istandbringelsen af Love om Værnepligten, militære Forbrydelser og militær Rettergang, Fastsættelsen af Personalets og Materiellets Størrelse samt Bevilgningen af de hertil fornødne Midler. Der kræves desuden Bestemmelser om, hvorledes Krigsmagtens Personale skal inddeles i mindre Afdelinger end de ved Værnepligtslovgivningens Forskrifter fastsatte, hvilke Officiersposter og andre Embeder eller Bestillinger der skulle oprettes, hvilke Forretninger der skulle tillægges dem, hvorledes Tjenesteforholdet skal være mellem de forskjellige Classer af Personalet, endelig hvorledes de forskjellige Afdelinger skulle beklædes, væbnes og øves. Forinden Bestemmelser herom ere givne, kan Krigsmagten ikke blive færdig til Brug.

---

[1]) Storth. Forh. 1848, VII, 44; 1863, II, S. No. 4, Marinebudgettet, Side 180, samt IX, Side 170; 1866, II, S. No. 3, F, Side 166 og og VIII, Side 448.

Hvem der har Myndigheden til at give fornødne Bestemmelser herom, er Gjenstand for Tvist. Afgjørelsen beroer paa, hvad Betydning det har, at Grls. § 25 tillægger Kongen «høieste Befaling» over Krigsmagten.

Medens den franske Const. af 3 Septbr. 1791, Afdeling III, Cap. IV, Art. 1, satte Kongen netop i selvsamme Forhold til Krigsmagten som til den civile Styrelse, have alle været enige om, at Kongen ved vor Grls. § 25 er stillet i et særeget Forhold til hiin fremfor til andre offentlige Institutioner. Tvisten angaaer alene, hvori denne Særegenhed bestaaer.

Den ældre Lære har været, at Kongen ifølge Grl.s § 25 med de Indskrænkninger, der deels indeholdes i denne Paragraph, deels flyde af Storthingets Bevilgningsret og lovgivende Myndighed vedkommende Værnepligten, de militære Straffe og den militære Rettergang, har Eneret til at organisere Krigsmagten.

I Modsætning hertil er det senere paastaaet[1]), at den særegne Ret, Grls. § 25 giver Kongen over Krigsmagten, kun bestaaer i, at han, naar noget ved eller gjennem den væbnede Magt skal udføres, har Myndighed til i øverste Instants at udfærdige de Bud, hvorefter der for Tilfældet af Vedkommende skal handles, samt at han er berettiget til i egen Person at udøve denne Myndighed. Det Baand, som herved paalægges den lovgivende Magt, er, at den ikke maa forlene nogen med Ret til at befale over Krigsmagten eller nogen Deel af samme uafhængigt af Kongen. Derimod hjemler Grls. § 25 efter denne Opfatning ikke Kongen nogen Myndighed til at give almindelige Anordninger eller Instructioner for Krigsmagten. Saadanne Forskrifter kunne nemlig ikke sprogrigtigen kaldes Befalinger. Dette Ord betyder alene Paalæg om, hvorledes der skal handles i et bestemt til

---

[1]) C. Arntzen, Lov og Kongebud for Armeen, Christiania 1874. Den samme Synsmaade har maaske forudsætningsviis været tilstede hos den Commission, som udarbeidede Forslaget til den militære Straffelov, see Udkastet af 1850. Side 67—68.

Handling foreliggende Tilfælde. Almindelige Anordninger maa kunne gives om Krigsmagten paa samme Maade som om enhver anden offentlig Institution, altsaa først og fremst ved Lov. De herom givne Love ere udenfor Nødstilfælde forbindende for Kongen under Udøvelsen af hans høieste Befaling. Forsaavidt der tiltrænges yderligere Forskrifter af almindeligt Indhold, kan Kongen vistnok udfærdige dem, men vel at mærke i Kraft af sin almindelige udøvende Myndighed. De maa derfor istandbringes ved kongelig Resolution, afgiven i Statsraad. Den eneste Undtagelse, man herfra vil gjøre, er, at Kongen dog ad Commandovei skal have Ret til at give Exerceerreglementer og deslige. Disse ere nemlig kun Sammenfatninger af de Befalinger, Kongen kan udfærdige med ligefrem Hjemmel af Grl.s § 25. Havde denne Paragraph ved Udtrykket «høieste Befaling» virkelig til Hensigt at betegne al øvrig Myndighed over Krigsmagten, saa vilde dette lede til den store Urimelighed, at Kongen skulde kunne organisere Armeen ved Beslutninger, afgivne udenfor Statsraadet, altsaa uden Medvirkning af constitutionelt ansvarlige Raadgivere. Thi ved de egentlige militære Commandosager, Grls. § 28 undtager fra Foredrag i Statsraadet, maa menes de Sager, Kongen afgjør i Kraft af sin høieste Befaling.

Mod denne Lære lader der sig for det første erindre, at Kongen ved den aldeles ikke vilde faa nogen Myndighed over Krigsmagten, der efter sit Indhold var forskjellig fra den, han har over andre Statsanliggender. Med Iagttagelse af Lovgivningens Forskrifter kan Kongen i hvilkensomhelst af den egentlige Statsstyrelses Grene give Befalinger om, hvad der i foreliggende Tilfælde skal gjøres, og Retten hertil kan ligesaalidt paa Civil- som paa Militæradministrationens Omraade ved Lov betages ham[1]). Særegenheden i Kongens Stilling til Krigsmagten skulde altsaa blot være, at han kan udøve sin Befalingsret over den i egen Person. Men denne Regel flyder af Grls. § 28, ikke af dens § 25.

[1]) See ovenfor Cap. 50, §§ 12 ff.

At sidstnævnte Paragraph, naar den tillægger Kongen høieste Befaling over Krigsmagten, har andet og mere at betyde maa antages baade efter Bestemmelsens Ord og de almindelige statsretlige Kategorier. Den europæiske Statsret har saavel før som efter Grundlovens Tid i Almindelighed indrømmet Kongen en meget større Myndighed over Militæretaterne. Han er Krigsherre og har som saadan i alle ikke udtrykkeligt undtagne Tilfælde Myndigheden til at give ethvert Slags Forskrifter, som kun skulle forbinde de til Krigsmagten hørende Personer. Denne Myndighed er det, som betegnes ved høieste Befaling (*imperium*) over Krigsmagten.

I England blev det saaledes ved en Parliamentsact af 1661 (13 Carl II, Cap. 6) udtalt, at den udelukkende Styrelse, Befaling og Raadighed over Krigsmagten var og efter den engelske Forfatning altid havde været hos Kongen. Den svenske Regjeringsforms § 14 tillægger Kongen høieste Befaling over Krigsmagten og, som Rigsdagsordningens § 33 viser, tillige Ret til at give militære Love, forsaavidt disse blot skulle komme til Anvendelse paa militære Personer, ikke paa andre Statsborgere. Og at han fik saadan lovgivende Myndighed, sagdes af Constitutionsutskottet at være en Følge af hans Befalingsret over Krigsmagten. Ogsaa i den tydske Statsret har det altid været anerkjendt, at Myndigheden over Krigsmagten heelt og udeelt tilkom Fyrsten, forsaavidt ikke særskilte Grundlove forbeholdt Stænderne nogen Andeel i samme, enten umiddelbart, eller middelbart derigjennem, at Udgifterne til Forsvarsvæsenet maatte bevilges af disse[1]). Denne Myndighed betegnes ved Udtrykket *jus armorum*, «Waffenrecht», eller «Oberbefehl». Tydsklands mest anseede Statsretslærere erklære, at den «Overbefalingsret», som Grundlovene deels udtrykkelig (f. Ex. Preussens § 46) deels stiltiende (f. Ex. Würtembergs) forbeholde Fyrsterne, utvivlsomt indbefatter ikke blot den høieste militære Befaling over Krigsmagten (hvorved menes Retten til at afgjøre, hvad vor Grundlov kalder egent-

---

[1]) Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, III, § 212.

lige militære Commandosager), men ogsaa Retten til at organisere Hæren, bestemme dens Fordeling i faste Qvarterer, anordne de Autoriteter, som lede dens tekniske og oeconomiske Anliggender, Anlæg og Vedligeholdelse af Fæstninger og Arsenaler m. v.[1]). Paa denne Opfatning af Ordet er den tydske Rigsforfatning, § 63, bygget. Det er i den tydske Statsret ogsaa udenfor Militærvæsenets Omraade anerkjendt, at Udtrykket B e f a l i n g omfatter ikke blot Paabud om, hvad der skal skee i et enkelt Tilfælde, men ogsaa Forskrifter af almindeligt Indhold[2]).

Udtrykket «høieste Befaling over Krigsmagten» har altsaa i det Sprog, hvorfra det er hentet, just den Betydning, man nu hos os vil frakjende det. At det af Grundlovens Forfattere er taget i samme Bemærkelse, er i og for sig sandsynligt og bestyrkes derved, at det Adler-Falsenske Udkast, som i § 130 sagde, at Kongen skulde have Overcommandoen over Krigsmagten, klarligen har villet tillægge Kongen Myndigheden til at organisere denne. For Marinens Vedkommende fremgaaer dette af Udkastets § 204, hvor det siges, at den staaer ganske «under Kongens Commando», og at han anordner alt, «hvad han til Landets Forsvar finder fornødent». At hans Myndighed over Armeen skulde være væsentlig mindre, kan ikke antages, jvfr. Udkastets § 198, som viser, at han skulde have Ret til at paalægge Liniearmeen Exercitie, saa ofte han fandt det fornødent. Selve den Paastand, hvorpaa den nye Lære fornemmelig støttes, nemlig at Ordet Befaling i vort Sprog ikke kan bruges om en almindelig Anordning, er urigtig. Dette fremgaaer af Grundlovens Udtryksmaade. Naar den i § 31 foreskriver, at alle af Kongen selv udfærdigede B e f a l i n g e r (militære Commandosager undtagne) skulle contrasigneres af den norske Statsminister, og i § 100 tillader at straffe dem, som i trykt

---

[1]) M o h l, Würtembergisches Staatsrecht, I, § 40; R ö n n e, Staatsrecht der Preussischen Monarchie, I, § 74; see om det tydske Riges Staatsrecht G. M e y e r, Lehrbuch, § 196.

[2]) L a b a n d, Staatsrecht des deutschen Reiches, I, 696—697, hvor dette er udførlig udviklet.

Skrift have tilskyndet til Modstand mod de constitutionelle Magters Befalinger, saa er det umiskjendeligt, at Ordet er brugt om enhver fra Kongen eller nogen anden constitutionel Magt udgaaende Beslutning, hvad enten den indeholder almindelige eller specielle Forskrifter. Det er heller ikke usædvanligt, at vor Lovgivning forøvrigt bruger Ordet i samme omfattende Bemærkelse[1].

Paa den her angivne Maade har ogsaa Udtrykket høieste Befaling over Krigsmagten gjentagne Gange været forklaret af Storthingets Comiteer. Saaledes udtalte Protocolcomiteen i 1821, at «Begrebet om Kongens Ret til at føre den høieste Befaling over Armeen medfører den Ret at organisere den væbnede Magt, at inddele den i Vaabenarter, bestemme dens Afdelinger og Underafdelinger samt enhvers Styrke, fremdeles at combinere Dele af Districtstropperne med Afdelinger af den hvervede Styrke og omvendt samt endelig at bestemme Antallet af Officierer ved hver Afdeling.» Lignende Udtalelser ere fremkomne saa ofte fra andre Comiteer, at de maa gjælde som sikre Vidnesbyrd om den Betydning, Ordene i Grls. § 25 tillagdes af den Slægt, der skrev dem[2]. Ogsaa en af Danmarks mest anseede Jurister, der har beskjæftiget sig særlig saavel med Militærretten i Almindelighed som med den norske Militærlovgivning, har anseet det som selvforstaaeligt, «at Tjenestereglementet hører til Commandovæsenet, og at det er underlagt Kongen alene, uden Deeltagelse af de andre Statsmagter, at give reglementariske Bestemmelser for Krigsmagten, medens derimod Straffebestemmelserne skulle som Love gives af Storthinget» [3].

---

[1]) Thaulow i Retstid. 1875, Side 225—228. Jvfr. Sporon, Eenstydige danske Ords Bemærkelser, Kjøbenhavn 1807, Side 31, «Lovgiveren befaler og Loven byder.»

[2]) Storth. Forh. 1816, Febr., Side 140, 179 og 201; 1821, V, Militærcomiteens Indstilling, Side 230, Protocolcomiteens Indstilling, Side 578 ff.; 1830, VI, 194, 329 og 1010; 1833, IV, 540.

[3]) A. W. Scheel, Om militære Straffelove, en Bedømmelse af Udkast til en militær Straffelov for Kongeriget Norge, Kjøbenhavn 1842, Side 9.

Endvidere er det en Misforstaaelse, at Grundloven ved at bruge Udtrykket «høieste Befaling» om den almindelige Myndighed over Krigsmagtens Anliggender skulde have sat Kongen istand til at udøve denne Myndighed, uden at han behøvede at høre sine constitutionelt ansvarlige Raadgivere. Det er kun om «egentlige militære Commandosager», Grundloven siger, at de ikke behøver at foretages i Statsraadet. Dette Ord «egentlig» kan man ikke sætte ud af Betragtning. thi det forekommer tvende Gange, nemlig baade i § 28 og § 75 f og desuden i Constitutionscomiteens Udkast § 42 paa en Maade, som viser, at det er brugt med beraad Hu og ikke skulde staa overflødigt. Grundloven maa saaledes have villet skjelne mellem Commandosager i egentlig og uegentlig Forstand. Denne Skjelnen bliver kun forklarlig, hvis man antager, at Grls. § 25 ved at tillægge Kongen høieste Befaling over Krigsmagten har indrømmet ham en videregaaende Myndighed over Krigsmagten end Retten til at afgjøre de egentlige Commandosager. Denne Skjelnen mellem Commandosager i egentlig og uegentlig Forstand er heller ingen Særegenhed for vor Grundlov, men hentet fra den tydske Statsret, hvor det, som nysnævnte Forfattere vise, antages, at de egentlige militære Befalinger ikke behøve at contrasigneres af nogen Minister, medens derimod de Befalinger, gjennem hvilke Kongen organiserer Krigsmagten, uagtet ogsaa de ere Udøvelser af hans Overbefalingsret, maa have saadan Contrasignatur.

§ 10. Paa den ovenfor udviklede Maade har Grls. § 25 ogsaa i lang Tid været anvendt, idet Bestemmelserne om Krigsmagtens Organisation med de oftere angivne Indskrænkninger regelmæssigen have været givne af Kongen.

I en senere Tid har imidlertid Storthinget villet gjøre den modsatte Opfatning gjældende.

Ved Rsl. 6 Marts 1863 approberede Kongen en af Armeecommandoen udarbeidet Plan for Linieinfanteriet, hvorefter dette skulde inddeles i Regimenter, dog under Forbehold af, at Storthinget bevilgede de dertil fornødne Midler. Forslaget herom forkastedes imidlertid af Storthinget 1863, som foretrak Inddelingen i Brigader. Da der strax efter op-

stod Spørgsmaal om at forberede Armeen til en mulig Deeltagelse i Krigen mellem Danmark og Tydskland, befalede Kongen ved Rsl. 20 Februar 1864, at Infanteriet midlertidig skulde inddeles i Halvbrigader, hvilket i Virkeligheden faldt sammen med en Inddeling i Regimenter, og efterat den dansk-tydske Krig var forbi, bestemtes det ved Rsl. 22 Oct. 1864, at denne midlertidige Organisation indtil videre skulde bibeholdes, idet Kongen atter vilde foreslaa for Storthinget at bevilge de til en Regimentsinddeling fornødne Summer. Men ogsaa Storthinget i 1866 forkastede dette Forslag og anviste i sine Bevilgninger til Armeen Grundtrækkene til en ny Organisation for Infanteriet, hvilke Kongen da var nødt til at følge, see Organisationsplanen af 28 Juli 1866. Og efter Forslag fra Protocolcomiteens Fleertal vedtog Odelsthinget samme Aar et Dadelsvotum mod Armeedepartementets Chef, hvori det udtalte, at de af ham bevirkede Resolutioner af 20 Februar og 26 October 1864 havde negtet Storthingets Beslutninger den dem ved Grundloven hjemlede Gyldighed [1].

Regjeringen erkjendte, at Storthinget ved den omhandlede Udøvelse af sin bevilgende Myndighed ei havde overskredet sine grundlovmæssige Grændser. Ikke engang om Odelsthingets Dadelsvotum kunde det, hvis man holdt sig til dets Ord, paastaaes, at det negtede Kongen Eneretten til at organisere Krigsmagten. Dette var imidlertid utvivlsomt Protocolcomiteens og høist sandsynlig Odelsthingets Mening, og herimod tog Regjeringen til Gjenmæle i en Indstilling af 28 Decbr. 1867 [2].

I 1873 kom Spørgsmaalet ligefrem under Afgjørelse, idet Storthinget vedtog en Beslutning til Lov om Armeens Sundheds- og Sygepleie, hvorved det fastsattes, at Armeens Læger og øvrige ved Sygetjenesten ansatte Personer skulde danne en egen Afdeling under en Chef, der skulde staa umiddelbart

---

[1]) Storth. Forth. 1863. II, No. 4, Armeedepts. Indstilling, Side 18, 145 og 179; 1864, Indst. S. No. 4, Side 9; 1866, II, S. No. 3, Lit. E og VIII, 661, samt Bind IX, Protocolcomiteens Indst., Side 21 ff.

[2]) Trykt i Dept. Tid. 1867, Side 9 ff. og Storth. Forh. 1869, IX, Protocolcom. Indst. Side 58 ff.

under Armeens Høistbefalende og Armeedepartementets Chef, have militær Commando osv. I en Indstilling af 31 Mai 1873 angaaende denne Lovbeslutning[1]), forsvarede vel Regjeringen den gamle Sætning, at Kongen havde Retten til at organisere Krigsmagten inden de af Værnepligtslovgivningen og Storthingets Bevilgninger flydende Grændser. Men Regjeringen ytrede tillige, at Grls. § 28 var modtagelig for en anden Fortolkning, og at den derfor ikke vilde gjøre Spørgsmaalet herom til et practisk Tvistepunct mellem Statsmagterne, saalænge Lovgivningen i sin Befattelse med Armeens Organisation holdt sig inden saadanne Grændser, at ingen Skade for Armeen deraf var at befrygte, og Kongens Raadighed over samme ikke i betænkelig Grad søgtes indskrænket eller bunden. Regjeringen fraraadede alligevel at sanctionere Beslutningen, idet den antog, at visse af de deri opstillede Forskrifter endog gjorde Indgreb i den Myndighed, som Kongen kan udøve ad Commandovei. Storthinget i 1876 vedtog imidlertid om den samme Gjenstand atter en Lovbeslutning, hvori de herhenhørende Bestemmelser ikke undergik nogen Forandring. Ogsaa denne Beslutning negtedes Sanction[2]).

Da Storthinget ikke ansees pligtig til at afpasse sine Bevilgninger efter den Organisation, Kongen har givet Krigsmagten, men kan gjøre dem afhængige af, at den forandres, har det, som Erfaring viser, heri et meget virksomt Middel til at fremtvinge den Organisation, det ønsker. Man kan altsaa sige, at det ingen Vinding er for Kongemagten at hindre Lovgivningen i at træffe organisatoriske Bestemmelser om Armeen eller Marinen. Hvis Lovgivningen derimod indrømmes Adgang hertil, saa opnaaes den Fordeel, at saadanne Bestemmelser kunne istandbringes med bindende Virkning for kommende Storthing under Udøvelsen af deres bevilgende Myndighed. Derfor seer man, at Kongen i Lande

---

[1]) Trykt i Dept. Tid. 1873, Side 394 ff. og Storth. Forh. 1874, III, O. No. 20, Side 15 ff.

[2]) Storth. Forh. 1876, VI, Odelsthingsindstillingerne. Side 133 ff.

hvor det er anerkjendt, at han har Myndigheden til at organisere Krigsmagten, ofte søger Nationalrepræsentationens Medvirkning til Istandbringelsen af Love om Krigsmagtens Organisation. Enkelte Exempler herpaa forekomme ogsaa hos os, see navnlig Loven af 12 Mai 1866, §§ 71 og 72 3 Juni 1876, §§ 11 og 12, der nu ere afløste af Loven 16 Juni 1885, §§ 11 og 12. Og for Storthingene i 1879 og 1880 fremlagde Kongen Forslag til Lov indeholdende Hovedtrækkene af Armeens Organisation, men disse Forslag bleve ikke tagne under Afgjørelse af Storthinget.

At give denne Slags Forskrifter i Form af Love kan maaske have constitutionelle Hensigtsmæssighedshensyn for sig, men medfører unegteligt den Uleilighed, at man derved løber Fare for at faa Lovbestemmelser, som i Krig vise sig saa utjenlige, at de strax maa forandres. Armeens taktiske Inddeling saavelsom Tjenesteforholdet mellem de ved Krigsmagten ansatte Personer maa nemlig under et Felttog rettes efter den foreliggende militære Opgave og de Kræfter, hvorover man til enhver Tid raader, saavelsom efter Krigens Gang og de Erfaringer, man derunder indhenter, i det hele efter en Mængde Omstændigheder, som ei kunne forudsees. Alle indrømme derfor, at selv om Krigsmagten organiseres ved Lov, kan Kongen i Nødsfald ei være bunden derved. Og hvis han i Kraft af sin Commandoret gav Anordninger, der stred mod den lovbestemte Organisation, saa vilde enhver Militær under Straf være pligtig at lystre dem, see ovenfor Cap. 50, § 15. Men den Udvei at give Love under stiltiende Forudsætning af, at Kongen i Nødsfald skal kunne fravige dem, er lidet at anbefale. Under enhver Omstændighed maa dog Lovgivningen lade Kongen beholde Myndigheden over de Slags Anliggender, som, da Grundloven blev given, henregnedes til egentlige militære Commandoanliggender. Navnlig gjælder dette om Retten til at fastsætte Commandoforholdet mellem de forskjellige Slags militære Tjenestemænd. Naar Grundloven tillægger Kongen høieste Befaling over Krigsmagten, saa ligger heri for det første, at Befalingsret i lavere Instants kan tillægges andre, det vil sige, at denne kongelige Myndighed forsaavidt kan overdrages ham under-

ordnede Tjenestemænd. Dernæst at Kongen og han alene kan bestemme, hvorvidt saadan Befalingsret skal overdrages, og til hvem. Endelig giver Bestemmelsen ham den udelukkende Myndighed til at foreskrive, hvorledes militære Tjenestepligter skulle udføres. Denne Opfatning bestyrkes i høi Grad ved Grl.s §§ 12 og 13, som vise, at Lovgivningen aldeles ikke har Ret til at bestemme, hvilke Anliggender den Norske Regjering skal kunne afgjøre paa Kongens Vegne, eller hvorledes Forretningerne skulle fordeles mellem dens Departementer, eller til at organisere Embederne ved disses Contorer. Det vilde være høist besynderligt, om Lovgivningen skulde kunne fastsætte Befalingsforholdet mellem de militære Tjenestemænd og altsaa have større Myndighed med Hensyn til den militære Commando end over den civile Centralstyrelse. For denne Forstaaelse af Grundloven har ogsaa Høiesteret eenstemmig udtalt sig i en Erklæring af 5 Decbr. 1877. Den af Storthinget i 1876 fattede Beslutning til Lov om Armeens Sundhedsvæsen blev heller ikke gjentagen i den paafølgende Valgperiode [1]).

Den nærværende saakaldte Organisationsplan for Hæren er kommen istand derved, at den af Kongen blev fremsat som Forslag for det samlede Storthing og bifaldt af dette, hvorpaa Kongen ved Rsl. af 13 Juli 1887, i hvilken Organisationsplanen indtoges, bestemte, at den skulde lægges til Grund for fremtidige Forslag til Armeebudgettet. Denne Fremgangsmaade er valgt for at give hvert enkelt Storthing det størst mulige Herredømme over Armeens Organisation. Organisationsplanen opstiller ingen Bestemmelse, som kommer i Strid med den ovenfor hævdede Opfatning af Kongens Befalingsret.

§ 11. Kongens Myndighed som Høistbefalende over Krigsmagten er indskrænket ved følgende Bestemmelser i Grls. § 25:

---

[1]) Storth. Forh. 1878, V, Document No. 29, Side 3—4; 1879, VI, O. No. 32, hvor Militærcomiteen dog erklærer at fastholde Storthingets tidligere Opfatning af det constitutionelle Retsspørgsmaal.

a) Til Angrebskrig maa Norges Tropper og Roflotille ikke anvendes uden Storthingets Samtykke.» Udtryksmaaden viser klart, at den norske Flaade med Undtagelse af Roflotillen ogsaa uden saadant Samtykke kan anvendes til Angrebskrig. I Roflotillens Sted træde nu de Dampskibe, der ved sin Construction ere bestemte til Forsvaret af Norges egne Kyster.

Krig kan begyndes paa tvende Maader, i Ord og i Gjerning, enten derved, at den ene Magt udfærdiger formelig Krigserklæring eller uden saadan Erklæring skrider til krigerske Foretagender mod den anden. Den Stat, der begynder Krigen paa hvilkensomhelst af disse Maader, er den angribende. At udstede formelige Krigserklæringer er forresten nu gaaet af Brug.

Har den fremmede Magt angrebet Sverige, men ikke Norge, er Krigen dog ogsaa for dettes Vedkommende Forsvarskrig, see ovenfor Cap. 10, § 5.

For Stater, der kunne komme til at føre Krig med sine Ligemænd i Magt, leder det til store Vanskeligheder at skjelne mellem Angrebs- og Forsvarskrig. En fremmed Magts Hensigt at angribe kan være saa aabenlys, at det blev Daarskab at tillade den uforstyrret at samle sine Kræfter og vælge det beleiligste Øieblik. Om den truede Stat i saadant Tilfælde slaaer det første Slag, er det et Spørgsmaal, om den herved kan siges at begynde Angrebskrig. Ligeledes kan det spørges, om en Krigs Egenskab i saa Henseende er uforanderlig bestemt ved dens Begyndelse. Dette kan ikke ubetinget antages, hvorimod det i nogen Grad ogsaa maa komme an paa Øiemedet med de Operationer, hvortil den norske Krigsmagt skal anvendes. Har vor Konge begyndt Krigen uden Storthingets Samtykke, saa kan han selvfølgelig dog benytte Norges Linietropper og Roflotille til Norges og følgelig ogsaa til Sveriges Forsvar inden Rigernes egne Grændser. Tænker man sig omvendt, at det er Fienden, som har begyndt Krigen, saa har vistnok Kongen fri Disposition over den Deel af Norges Krigsmagt, som overhovedet er pligtig til at gjøre Tjeneste udenfor Landets Grændser, saalænge som Krigen kun føres for at for-

svare Rigerne. Men vilde han anvende dem for at bistaa sine Forbundsfæller til at opnaa andre militære Øiemed, maatte han have Storthingets Samtykke.

Da Danmark og Tydskland i 1849 havde sluttet Vaabenstilstand, anmodede de vor Konge om, at han midlertidigen vilde besætte Nordslesvig med en Deel af sine Tropper, hvilket han gjorde, idet han dertil anvendte ligesaavel norske som svenske Krigsfolk. Protocolcomiteen i 1851 bemærkede, at der havde været ytret forskjellige Meninger om, hvorvidt dette havde kunnet skee uden Samtykke af Storthinget, men fandt, at et saadant laa i en Beslutning af 29 Mai 1848, hvorved det havde tilladt, at Norges Linietropper brugtes til Danmarks Forsvar mod Tydskland[1]). At Storthingets Samtykke skulde være fornødent i et Tilfælde som dette, hvor Opfordringen var udgaaet fra begge de krigførende Magter og Hensigten kun at opretholde den indre Ro i de Landsdele, der besattes af norske Tropper, er dog tvivlsomt. Thi disse kunne da ei siges at være benyttede til Angrebskrig. Derimod er det klart, at Kongen behøver Storthingets Samtykke, hvis han vil føre norske Tropper ind paa en fremmed forbunden Magts Territorium for at beskytte dette mod fiendtligt Overfald.

b) »Landeværnet og de øvrige norske Tropper, som ikke til Linietroppper kunne henregnes, maa aldrig bruges udenfor Norges Grændser.« Med Landeværn menes naturligviis det Slags Tropper, der i 1814 førte dette Navn. Ifølge Hovedbestemmelsen om Landeværnet, Rs. 22 Febr. 1810, No. 14, og Rs. 29 Mai 1810, No. 3, skulde der til hvert Linieregiment være annecteret en Landeværnsbataljon, bestaaende af udtjente Liniesoldater, fordeelte paa tre Divisioner, med egen Bataljonschef, 3 Divisionschefer, 3 Premierlieutenanter og fornødent Underbefal. Det er saaledes klart, at Udtrykket Linietropper ikke omfatter alle organiserede Tropper, og at der følgelig ingen constitutionel Indvending kan gjøres mod, at der organiseres

[1] Storth. Forh. 1851, VIII, B. B., Side 46—48.

et Landeværn af udtjente Liniesoldater[1]). Dette Landeværn kan ikke engang med Storthingets Samtykke bruges udenfor Rigets Grændser. Hvorvidt Grundloven er til Hinder for, at den eller de yngste Aarsclasser af Landeværnet ved Lov tilbageføres til Linien, skal senere blive undersøgt.

c) «Krigsmagten maa ikke overlades i fremmede Magters Tjeneste.» Heller ikke dette Forbud kan fraviges med Storthingets Samtykke. Det gjælder ikke blot om den hele Krigsmagt, men ogsaa om enhver Deel af samme. Forbudet er selvfølgelig ikke til Hinder for, at Kongen med Storthingets Samtykke yder en allieret Stat Hjælp mod en fælles Fiende, selv om det derved blev nødvendigt at sætte nogen Deel af den norske Krigsmagt under Commando af den allierede Stats Feltherre.

d) «Ingen fremmede Magters Krigsfolk, undtagen Hjælpetropper imod fiendtligt Overfald, maa inddrages i Riget uden Storthingets Samtykke.» At Overfaldet allerede skal være skeet, kræves ikke. Det maa altsaa være nok, at Faren er uomtvistelig og nærforestaaende.

e) «I Fredstider maa ingen andre end norske Tropper være stationerede i Norge og ingen norske Tropper i Sverige. Kongen kan dog i Sverige have en norsk Garde af frivillige, og kan for en kort Tid, i det høieste sex Uger om Aaret, sammenkalde de nærmeste Tropper af begge Rigers Krigsmagt til Vaabenøvelser inden hvilketsomhelst af Rigernes Grændser; men ei maa, i noget Tilfælde, flere Krigsfolk end 3000 Mand, af alle Vaaben tilsammentagne, kunne i Fredstider inddrages i det ene Rige af det andet Riges Krigsmagt.»

Den første Deel af denne Bestemmelse indskrænker Kongens Myndighed over svenske, ikke over norske Tropper. Bestemmelsen gjælder kun i Fredstider. Er der nærfore-

---

[1]) J. C. Berg, om Landeværnet, navnlig 198—226.

staaende Fare for fiendtligt Overfald, maa det ene Riges Krigsfolk, ligesaavel som fremmede Tropper kunne inddrages i det andet Rige. Ligeledes kunne norske Tropper til større Antal og for længere Tid inddrages i Sverige, naar Storthinget har samtykket i, at de bruges til Angrebskrig[1]).

f) «Den norske Flaade skal have sine Værfter og i Fredstider sine Stationer eller Havne i Norge. Det ene Riges Krigsfartøier maa ikke besættes med det andets Søfolk, uden forsaavidt disse frivilligen lade sig hyre.» Herfra kan ingen Undtagelse gjøres engang med Storthingets Samtykke.

§ 12. De i Grls. § 25 opstillede Indskrænkninger i Kongens Myndighed over Krigsmagten berøres ikke af Rigsacten. Dennes § 4 tillægger Kongen Ret til at sammendrage Tropper. Som Sammenhængen viser, mener Rigsacten hermed Ret til at sætte Armee og Flaade paa Krigsfod. Heri ligger vistnok en Forudsætning om, at Kongen har høieste Befaling over Krigsmagten, men at denne hans Myndighed skal være uindskrænket, er ikke sagt i Rigsactens § 4 og kan umulig være dens Mening. Paragraphen er nemlig afskreven efter § 26 i vor Grundlov og kan ei have villet tillægge Kongen større Myndighed, end denne gjør. Kongen maa ved Udøvelsen af de ham i Rigsacten hjemlede Rettigheder holde sig de i hvert Riges særlige Grundlove opstillede Forskrifter efterrettelig[2]).

§ 13. Krigsmagten kan anvendes ikke blot mod ydre Fiender, men ogsaa til Opretholdelse af den indre Sikkerhed og Orden, see Grls. § 99, hvori det heder: «Regjeringen er ikke berettiget til militær Magts Anvendelse mod Statens Medlemmer uden efter de i Lovgivningen bestemte Former,

---

[1]) Jvfr. Storth. Forh. 1848, VIII, 48—50.

[2]) Jvfr. Rydin, Föreningen emellan Sverige och Norge, Side 323 og 326 ff.

medmindre nogen Forsamling maatte forstyrre den offentlige Rolighed og den ikke øieblikkelig adskilles, efterat de Artikler i Landsloven, som angaa Oprør, ere den trende Gange lydelig forelæste af den civile Øvrighed.»

Grundloven selv giver altsaa Styrelsen den fornødne Bemyndigelse til at anvende militær Magt mod enhver Forsamling, der forstyrrer den offentlige Rolighed, saafremt den ikke efter behørig Advarsel skilles ad. De Lovbud, ved hvis Oplæsning Advarslen gives, ere efter Omstændighederne Crls. 9—1, 9—24 eller 10—9, 10 og 11. Har Forsamlingen ikke saadan Characteer, at noget af disse Lovsteder kan faa Anvendelse paa den, maa militær Magt nu ikke bruges[1]). Den Autoritet, der skal foretage Oplæsningen, er den civile Øvrighed, altsaa Amtmanden eller paa Landet Fogden, i Byerne Magistraten, der dog, hvor Amtmanden er tilstede, pligter at handle efter hans Anviisning, Instr. 14 Septbr. 1798, § 13. I Praxis nøier man sig med Oplæsning af Politimesteren[2]). Ved Circulære af 24 Febr. 1851 er det paalagt alle militære Afdelingers Chefer paa den civile Øvrigheds Forlangende at stille sig med deres underhavende Styrke til Disposition for bemeldte Øvrighed til Overholdelse af den offentlige Rolighed.

Selv om de oven angivne Betingelser ei ere tilstede, skulde militær Magt kunne anvendes mod Statens Borgere, men i saa Fald «ikke uden efter de i Lovgivningen bestemte Former.» Herved maa da være meent, at Anvendelsen i alle andre Tilfælde (f. Ex. naar der var Tale om den saakaldte militære Execution for Skatter, som fuldstændig hævedes ved Lov 1 Juli 1816, § 23), skal have Hjemmel i den almindelige Lovgivning og foregaa efter visse der bestemte Former, jvfr.

---

1) Jvfr. Schweigaard, Commentar til Criminalloven, Cap. 10, §§ 9—12.

2) Retstid. 1870 254—255.

Toldlov 20 Septbr. 1845, § 17, som paalægger den høistcommanderende Officier, hvor der er Garnison, paa Forlangende at yde Toldvæsenets Betjente Beskyttelse og Bistand under deres Forretninger.

Hvad Grls. § 99 med sit Forbud har for Øie, er vistnok kun Anvendelse af Militæret paa saadan Maade, at dettes Chefer paa eget Ansvar søge at tilveiebringe offentlig Rolighed. Den har i alt Fald aldrig været anseet til Hinder for, at Soldater afgives til Bistand for Politiet ved almindelige Arrestationer, Patrouilleringer i Gaderne og lignende Anledninger, hvor de sættes umiddelbart under Politiets Befaling, see Politianordn. 22 Octbr. 1701, Post II, Cap. 2, § 4 og tilsvarende Paragrapher i Politianordningerne for Bergen af 24 Januar 1710 og Christiania af 12 Februar 1745.

Volder Anvendelsen af Militære til Gjenoprettelse af den offentlige Orden Udgifter, maa disse ligesaavel som Udgifter ved andre Slags lovhjemlede Foranstaltninger bæres af Statscassen. Den Commune, i hvilken Rolighedsforstyrrelsen har fundet Sted, er ikke ansvarlig for Udgiften, og om denne foreløbig er udredet af Communens Casse, pligter Statscassen at erstatte Beløbet. Har en Øvrighedsperson unødigen forlangt Militærets Bistand, er det ham, som maa holde Statscassen skadesløs for Udgiften. Denne kan ikke fordres tilbagebetalt af den Statsraad, der uden overflødig Rettergang har anviist eller foranlediget den anviist af Statscassen. Om dette Slags Udgifter gjælder nøiagtigt det samme som om de Udgifter, der maatte paaføres Statscassen ved unødig offentlig Paatale, beordret af en underordnet Myndighed [1]).

---

[1]) Det her omhandlede Spørgsmaal har ved een Leilighed været ganske misforstaaet af Statsrevisionens og Protocolcomiteens Flertal, see Storth. Forh. 1883, IV, Side 258–261, VI, O. No. III, Side 6—7 og VII, 110. Statscassens Pligt til at betale kan naturligviis ikke hvile blot paa den der omhandlede Rsl. af 19 April 1822 (trykt i Hoffs Samling af militære Love m. v.). Den hviler tilsidst paa Grl.s § 99 samt de Love, der paalægge Øvrigheden at opretholde den offentlige Orden.

Endelig bemærkes, at Grls. § 99 ikke omhandler, hvorvidt en militær Afdeling, som angribes af en Folkehob, er berettiget til at bruge Vaaben for at tilbageslaa Angrebet. Dette er en Anvendelse af den almindelige Nødværgeret, hvis Betingelser findes i Crls. Cap. 7, §§ 6—9.

Capitel 54.

Forholdet til fremmede Magter.

§ 1. Rigsactens § 4 og Grundlovens § 26, der ere ligelydende, sige i første Led: «Kongen har Ret til at sammenkalde Tropper, begynde Krig og slutte Fred, indgaa og ophæve Forbund, sende og modtage Gesandter», jvfr. Grls. § 75 g.

Kongen er følgelig ogsaa ligeoverfor fremmede Magter Rigets eneste Repræsentant. Dette fremtræder paa den mest iøinefaldende Maade deri, at han alene kan sende og modtage Gesandter, hvorom see Cap. 10, § 12 og Cap. 15, § 2. Storthinget kan ikke træde i Underhandling med nogen fremmed Regjering. Ingen Tractat kan indgaaes eller ophæves uden af ham eller med hans Villie.

§ 2. Den vigtigste af de Kongen i § 26 tillagte Rettigheder, nemlig at begynde Krig, er ham udelukkende forbeholdt. Hans Beslutning i saa Henseende tiltrænger ikke Samtykke hverken af det norske Storthing eller den svenske Rigsdag. Dette flyder af Paragraphens Slutningsbestemmelse. Efter at Paragraphen har foreskrevet, hvilke Oplysninger Kongen skal indhente, naar han vil begynde Krig, og i hvilke Former Sagen skal behandles, tilføies der nemlig: «og har da Kongen Ret til at tage og udføre den Beslutning, han anseer gavnligst for Staten.»

Garantierne mod Misbrug af denne Myndighed ligge deels i de særegne Former, Rigsacten og Grundloven fordre iagttagne (jvfr. Cap. 19, § 5), og den deraf flydende Ansvarlighed for Statsraadets Medlemmer, deels deri, at Norges Liniearmee, Roflotille og Statsindtægter ikke kunne anvendes til Angrebskrig uden Storthingets Samtykke. Dette behøver dog ei at indhentes, før Freden brydes, og hvis Samtykke forlangtes, men negtedes, vilde Kongen alligevel have formel Adgang til at begynde Krigen. Til Udførelsen af en saadan Beslutning vilde han i Kraft af sin grundlovmæssige Myndighed kunne anvende hele den svenske Krigsmagt og de i den svenske Regjeringsforms § 63 omhandlede Creditiver samt den norske Flaade, Roflotillen undtagen.

En lignende Ret til at begynde Krig uden Nationalrepræsentationens Samtykke besidde Monarkerne i alle andre Stater, uagtet dette i enkelte af disse ifølge tidligere Forfatninger har været nødvendigt. Nogen egentlig Undtagelse herfra danner ikke det tydske Rige, thi det er kun hos Forbundsraadet, ikke hos Rigsdagen, Keiseren behøver at æske Bifald til et saadant Skridt. Derimod har den nordamerikanske Unionsforfatning forbeholdt Congressen Myndighed til at erklære Krig. Som Erfaring viser, forebygger denne Bestemmelse ingenlunde, at Landet kan indvikles i Krig mod Congressens Ønske. Thi Præsidenten har Ret til at lede det diplomatiske Samqvem med fremmede Regjeringer og har det herved i sin Magt at fremkalde Tvistigheder, som ende med Fredsbrud.

Uagtet Kongen har Ret til paa egen Haand at skride til det stærkeste folkeretlige Tvangsmiddel, Krig, kan det ikke ubetinget siges, at ogsaa de mildere Midler, Retorsion og Repressalier, altid staa fuldt til hans Raadighed. Har en fremmed Magt forurettet noget af de forenede Riger, maa Kongen vistnok i Almindelighed have den sædvanlige folkeretlige Adgang til at anvende Repressalier, nemlig at udvise eller anholde den fremmede Magts Undersaatter, lægge Embargo paa deres Skibe eller beslaglægge deres øvrige Gods. Men denne Ret kan i enkelt Tilfælde være ham spærret ved Lov, f. Ex. naar de fremmede Undersaatters Midler ere ind-

satte i en Bank, hvis Privilegier sikre dem mod Beslaglæggelse. Har en fremmed Magt truffet en Forføining, der ikke just indeholder en Forurettelse, men vel en Ubillighed mod Norge eller dets Undersaatter, maa Kongens Adgang til at træffe lignende Forføining som Retorsion bero paa, hvorvidt han ogsaa uden saadan Aarsag vilde være berettiget hertil. Dog vilde man maaskee ansee Kongen berettiget til at anvende provisorisk Paalæg af Told som Retorsionsmiddel, uagtet Storthingets Medvirkning til Paalæg af ny Told ellers er nødvendig, see Cap. 41, § 3.

§ 3. Som anført har Kongen endvidere Ret til at indgaa og ophæve Forbund. Herved menes alle Slags Overeenskomster med fremmede Magter uden Hensyn til deres Gjenstand, Benævnelse eller Afsluttelsesmaade: Tractater, Conventioner, Declarationer, Protocoller osv., jvfr. Grls. § 75 g[1]).

For at Staten skal bindes, maa altsaa Kongen have afgivet en dertil sigtende Erklæring. Dette kan skee derved, at Kongen bemyndiger Udenrigsministeren, en Gesandt eller en administrativ Autoritet til definitivt at afslutte Overeenskomst om et vist Forhold. Men dette finder kun Sted i mindre vigtige Anliggender. Er saadan Bemyndigelse ikke meddeelt, betragtes den af de Befuldmægtigede trufne Aftale kun som et foreløbigt Udkast, der tiltrænger Kongens Ratification. Denne meddeles skriftligt, og først ved Ud-

---

[1]) Det har været sagt (Højer. Statsförbundet emellan Sverige och Norge, Side 79), at Ordet Forbund i Rigsactens § 4 kun betyder reent politiske Overeenskomster. Denne Paragraph er dog kun en Gjengivelse af Grls. § 26, og at Ordet Forbund der har den videre, ovenfor angivne Betydning, er ubestrideligt I vore juridiske Systemer brugtes Ordet nemlig om alle Overeenskomster eller Contracter, see Nørregaard, Forelæsninger over den dansknorske private Ret, § 663, Hurtigkarl, Lærebog, II, 13, og denne Sprogbrug er fulgt i den senere folkeretlige Litteratur, Kolderup-Rosenvinge, Folkeret, § 59, Bornemann, Forelæsninger over Folkeretten (blandede Skrifter 378), hvor Ordet Forbund bruges særligt om Handels- og Skibsfartstractater, Conventioner om Mynt, Maal og Vægt. Denne Terminologi slutter sig til Kongeloven af 14 Novbr. 1665, § 5, og Chr. V's N. L. 1—1—1.

vexlingen af de fra begge Sider istandbragte Ratificationsdocumenter bliver Overeenskomsten endelig istandbragt.

§ 4. De internationale Overeenskomster kunne angaa høist forskjellige Gjenstande. Forhen vare de i Almindelighed af reent politisk Natur, angik Krig eller Fred, Hjælpetropper, Subsidier, Grændsereguleringer osv. Allerede i det syttende Aarhundrede begyndte Kredsen af de ved Tractater ordnede Gjenstande at udvide sig. Den fredelige Samfærsel mellem de forskjellige Stater voxte og tildrog sig større Opmærksomhed fra Regjeringernes Side. Dette er blevet endnu mere Tilfældet efter de store Forbedringer, Samfærselsmidlerne have modtaget i de sidste Par Menneskealdre, og har ledet til Afslutning af en stor Mængde Tractater mellem de forskjellige Stater om Handelen og Søfarten, Jernbane-, Post- og Telegraphforbindelsen, om Mynt, Maal og Vægt, om Beskyttelse for litterær Eiendomsret, Patenter og Fabrikstempler, om Fuldbyrdelse af Domme og Udleverelse af Forbrydere m. m. Kongens Ret til at indgaa Overeenskomster med fremmede Stater er imidlertid ikke indskrænket til disse Gjenstande. Inden de i Capitel 9 angivne Grændser kan han paa saadan Maade ordne hvilketsomhelst Anliggende, han finder egnet dertil.

§ 5. En Tractat er i og for sig blot en Overeenscomst med en fremmed Magt. Den vedrører kun Rigets Retsforhold til denne og danner ingen Bestanddeel af dets indre Retsforfatning. Den indeholder nemlig kun Løfter til den fremmede Magt, med hvem den er afsluttet, ikke Befalinger til Landets underordnede Autoriteter og Borgere. Bindende for dem blive Tractatens Bestemmelser først, naar det paa behørig Maade er blevet dem paalagt at efterkomme disse. Saalænge et saadant Paalæg ikke er udgaaet til dem, ere de ikke engang berettigede til at bringe Tractatens Bestemmelser i Anvendelse. Thi at en Tractat er afsluttet, medfører endnu ingen Vished for, at den bliver fuldstændig opfyldt fra begge Sider. Undlader den ene af de contraherende Magter at efterkomme de Forpligtelser, den ved Tractaten har paataget sig, saa blive de øvrige berettigede til at gjøre det samme. Der gives desuden mange andre

Omstændigheder, som beføie en Stat til at sige sig løs fra sine folkeretlige Forpligtelser. Kongen maa derfor altid have Raadighed over Rigets Stilling til fremmede Magter. Erklærer han en Tractat for uforbindende, saa kunne ikke engang Domstolene, om de maatte finde, at Kongen herved begik Brud paa en gyldig folkeretlig Forpligtelse, opretholde denne [1]).

At Tractater først ved behørigt Paalæg om at efterleve dem blive bindende for Domstolene, antages endog i Nordamerika, uagtet denne Sætning egentlig kommer i Strid med Unionsgrundlovens Bogstav [2]).

Ifølge Rsl. 5 April 1879 skal enhver Overeenskomst med fremmed Magt, forsaavidt ikke Kongen for Tilfældet anderledes bestemmer, strax bekjendtgjøres paa den i Lov 1 April 1876 §§ 5 og 6 bestemte Maade samt desuden indtages i Lovtidendens anden Afdeling [3]). Denne Bekjendtgjørelse ansees da som et Paalæg om at efterleve Tractaten. Nogen Bekjendtgjørelse af, at en Tractat er traadt ud af Kraft, pleier ikke at finde Sted. Lovsamlingerne indeholde saaledes ingen Oplysning herom. Derimod indeholder Udenrigsministeriets Kalender en Fortegnelse over de siden 1815 afsluttede Tractater med særskilt Betegnelse af dem, som endnu ere heelt eller deelviis i Kraft.

§ 6. Under Forhandlinger med en fremmed Magt bliver der ofte Tale om at træffe Bestemmelser, som, afklædte Egenskaber af internationale Forpligtelser, i et constitutionelt Land alene kunne istandbringes ved Nationalrepræsentationens Medvirkning, f. Ex., at Riget skal betale en fremmed Magt en vis Sum Penge eller forandre nogen af sine Lovregler eller Skattepaalæg til Fordeel for dens Undersaatter. Herved opstaaer da det Spørgsmaal, hvorvidt Kongen i noget Tilfælde behøver Storthingets Samtykke til Afsluttelse

---

[1]) Jvfr Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, II, 663—664.

[2]) E. Meier, Abschluss von Staatsverträgen, Side 200—201, hvor Præjudicaterne erc indtagne.

[3]) Jfr. Regj. Foredrag i Dept. Tid. 1879, Side 257—268, Aubert, Norske Retskilder, Side 304—305.

af Tractaten eller dog dets Medvirkning til dens Gjennemførelse.

Den franske Constitution af 3 Septbr. 1791, Afd. III, Cap. IV, Sect. III, § 3, tillagde vel Kongen Ret til at afslutte de Overeenskomster med fremmede Magter, han fandt nødvendige for Statens Vel, men foreskrev uden nogensomhelst Undtagelse, at de skulde ratificeres af Nationalrepræsentationen. Saalangt er ingen senere Grundlov i nogen monarkisk Stat, end ikke den spanske Grundlov af 19 Marts 1812 (§ 131 f og g samt § 172 d, e og f), gaaet i at indskrænke Kongens Ret til at slutte Tractater. Adskillige nyere Grundlove indeholde dog Forskrifter, som sigte til at paalægge Kongen visse Baand i dens Udøvelse. Saaledes fastsætter den belgiske Grundlov, § 68, at Handelstractater saavelsom andre Overeenskomster, hvorved Staten belastes, eller belgiske Undersaatter forpligtes, kun have Virkning, naar de bifaldes af Kammerne, jvfr. § 3, hvorefter Statens Grændser alene kunne forandres ved Lov, jvfr. den hollandske Grl. af 1848, § 57. Det tydske Riges Grundlov § 11 siger: «Forsaavidt Overeenskomster med fremmede Stater angaa Gjenstande, som ifølge § 4 høre under Rigets lovgivende Magt, udfordres til deres Afslutning Samtykke af Forbundsraadet og til deres Gyldighed Vedtagelse af Rigsdagen». Den italienske Grundlovs § 5 siger, at Tractater, som paalægge Staten en Byrde eller forandre Statens Territorium, ikke skulle have Virkning, medmindre de have erholdt Kammernes Samtykke. Den danske Grundlov af 1849 § 23 lød saaledes: «Kongen indgaaer Forbund og Handelstractater, dog kan han ikke uden Rigsdagens Samtykke afstaa nogen Deel af Landet, raade over nogen Statsindtægt eller paadrage Staten nogen bebyrdende Forpligtelse.» I Grl. af 1866, § 18, forandredes Bestemmelsen derhen, at Rigsdagens Samtykke kun skal være nødvendigt til «Landafstaaelser, eller Forpligtelser, som forandre de bestaaende statsretlige Forhold.»

Derimod indeholder vor Grundlov, i alt Fald bortseet fra de allerede før omhandlede Forskrifter i § 25, ingen Bestemmelse, der har til Hensigt at afgjøre Forholdet mellem Kongens Ret til at slutte Tractater og Storthingets Myndighed.

Den har i saa Henseende fulgt den svenske Regjeringsforms § 12. En lignende Taushed iagttoge de franske Grundlove af 1814, § 14, og 1830, § 13, idet de uden Forbehold tillagde Kongen Ret til at afslutte Tractater.

§ 7. Forsaavidt et Lands Grundlov uden nogetsomhelst udtrykkeligt Forbehold har indrømmet Kongen en saadan Myndighed, kunde det synes, som om den ogsaa maatte have villet tillægge de af ham indgangne Tractater en af Nationalrepræsentationens Medvirkning uafhængig Gyldighed og bemyndiget ham til at træffe enhver til Tractatens Opfyldelse nødvendig Foranstaltning.

En saadan Opfatning af Forholdet mellem Kongemagt og Repræsentationens Rettigheder har virkelig engang været paa Veie til at blive antagen i Theorien og det med Udgangspunkt i den engelske Statsret.

I dette Land har man vel fra Middelalderen enkelte Exempler paa, at Kongen havde raadspurgt Parliamentets Huse om Tractater og indhentet deres Samtykke til Afslutning af saadanne [1]). Men det blev der dog allerede meget tidligt fast Regel, at Afslutningen af Tractater udelukkende tilkom Kongen, og Sætningen udtaltes i Udtryk, saa ubetingede, at de kun vilde være nøiagtige, hvis Kongen ingen Medvirkning behøvede af Parliamentet til Tractatens Gjennemførelse, eller at dette i alt Fald ikke kunde negte sin Medvirkning. Blackstone siger nemlig: «Efter Folkeretten er det til Gyldigheden af en Tractat nødvendigt, at den er indgaaet af den souveræne Magt, i hvilket Tilfælde den er bindende for Samfundet, og i England er den souveræne Magt *qvoad hoc* lagt i Kongens Haand. Ingen anden Magt i Riget kan unddrage sig, modsætte sig eller ophæve nogensomhelst Overeenskomst, han indgaaer. For at ikke denne Myndighed skal blive misbrugt til Skade for det almindelige,

---

[1]) Hallam, History of Europe during the middle ages, II, 229; Stubbs, Constitutional History of England, III, 261. I Fastlandets Stater var dette ingenlunde usædvanligt, E. Meier, Abschluss von Staatsverträgen. Side 2—4.

har Constitutionen truffet den Foranstaltning, at Parliamentet kan anklage og erholde Straffedom over den Minister, som af forbryderske Bevæggrunde maatte tilraade eller slutte nogen Tractat, der senere findes at gaa Nationens Ære eller Interesser for nær.»[1] Ved Affattelsen af den nordamerikanske Unionsforfatning tog man denne Lære efter Bogstaven, men da man fandt det uforeneligt med den republikanske Regjeringsform at indrømme Præsidenten saa stor Myndighed, foreskrev man, at de af ham afsluttede Tractater skulde forelægges Senatet til Approbation, og at hertil skulde udfordres to Trediedele af de tilstedeværende Senatorers Stemmer, Art. II, Sect. 2. Naar saadan Approbation er given, bliver Tractaten Landets «øverste Lov», Art. III, Sect. 2. At Samtykke fra Repræsentanternes Huus i noget Tilfælde skulde være fornødent, er ikke sagt i Constitutionen og var neppe Forfatternes Mening.

Det vilde være i høieste Grad urimeligt, at Kongen eller den udøvende Magts Overhoved ved Overeenskomst med fremmed Magt skulde kunne træffe og derpaa uden Nationalrepræsentationens Medvirkning iværksætte hvilkensomhelst Bestemmelse angaaende Rigets Anliggender. En saadan Sætning har ingenlunde tilstrækkelig Hjemmel engang i Grundlovens Ord, om den end uden Forbehold tillægger Kongen Ret til at afslutte Tractater, thi disse ere, som før forklaret, kun Overeenskomster med fremmede Magter, ikke Forskrifter, som Landets Borgere behøve at adlyde.

---

[1]) Blackstone, Commentaries on the Law of England, Udgaven af 1787, I, 257. Paa samme Maade fremstilles Tingen hos senere Forfattere, saaledes i Stephen, Commentaries, II, 513, og Homersham Cox, Institutions of the English Governement, Side 558 til 599. Blackstone paaberaaber sig Pufendorf, og Læren skyldes udentvivl ham samt de øvrige Retsphilosopher i det 17de og 18de Aarhundrede. I Modsætning til Romerne, som i Republikens Tid krævede Folkets Samtykke til enhver Tractat (*Cicero pro Balbo*, Cap. 34, *Livius*, 9—5—1), gjøre den nyere Tids Statsretslærere med stor Styrke gjældende, at en heldig Ordning af de diplomatiske Anliggender forlanger Eenhed i Villie, Hurtighed og Kraft i Udførelse.

Pligten til at efterleve de i Tractaten opstillede Bestemmelser opkommer først, naar dette bliver befalet af den, som ifølge Forfatningen har Ret til at udfærdige Forskrifter af saadant Indhold. Dette vil i mange Tilfælde alene være den lovgivende Magt. Hvis Tractaten først kan iværksættes, naar en Lov eller et Skattepaalæg bliver givet, forandret eller ophævet, og dette ifølge Landets Grundlov alene kan skee ved Beslutning af Nationalrepræsentationen, saa er dennes Medvirkning til Tractatens Gjennemførelse en constitutionel Nødvendighed. Og naar Kongen i saadant Øiemed æsker en Beslutning af Nationalrepræsentationen, saa kan dette ikke være en blot Formalitet. Nationalrepræsentationen maa have Ret til at negte sin Medvirkning. En Forfatning, som bestemmer, at visse Slags offentlige Foranstaltninger, saasom Paalæg af Skatter, Udtællinger af Statscassen, Forandringer i Grundloven eller Lovgivningen alene kunne finde Sted ved Beslutning af en Nationalrepræsentation, kan ikke uden Selvmodsigelse tillægge Kongen Ret til paa egen Haand at træffe saadanne Foranstaltninger, naar det kun skeer ved Overeenskomst med en fremmed Magt, ei heller ville indrømme ham Adgang til at forpligte Nationalrepræsentationen til at fatte en vis Beslutning af de omhandlede Slags.

Hvor intet andet i Grundloven er sagt, maa derfor Kongens Myndighed til at afslutte Tractater ansees undergiven saamegen Begrændsning, at Nationalrepræsentationens constitutionelle Stilling opretholdes. Her i Norge, saavelsom i Sverige, er Sagen klar og uomtvistet. At slutte Tractater er en Deel af Kongens Myndighed til at «regjere» eller «styre» Riget. Efter vor Grls. § 9 og Sveriges Regj.-Form § 4, jvfr. § 16, har han at regjere Riget overensstemmende med dets Grundlov og Love. Det er utænkeligt, at nogen af disse Grundlove skulde have villet indrømme Kongen en aldeles ubegrændset Myndighed til at binde Riget gjennem Tractater med fremmede Magter, saaledes at han paa egen Haand skulde kunne forpligte det f. Ex. til at forandre sin Lovgivning eller endog sin Statsforfatning, omdanne Unionen osv.

At Kongens Myndighed til at indgaa Tractater ikke indskrænker Parliamentets, er forlængst anerkjendt ogsaa i England. Vistnok forelægger Regjeringen aldrig nogen Tractat for Parliamentet, før den er ratificeret af Kongen, og det erklæres af alle for unødvendigt og uovereensstemmende med Constitutionen, at Parliamentet meddeler udtrykkeligt Samtykke til nogen Tractat. Kan en saadan bringes til Udførelse uden Parliamentets Medvirkning, saa behøver den heller ikke at forelægges samme uden til Underretning. Men Parliamentets Medvirkning kan være nødvendig. Allerede i forrige Aarhundrede negtede Domstolene at anvende Straffe, som vare fastsatte i en Tractat, men ikke optagne i nogen Lov. Og har Kongen med en fremmed Magt afsluttet en Overeenskomst, til hvis Udførelse der maa træffes andre Beslutninger, som forfatningsmæssig alene kunne tages af Parliamentet, f. Ex. hvis der er Spørgsmaal om Udtællinger af Statscassen eller Forandringer i Lovgivningen, saa er det utvivlsomt, at Parliamentet kan forkaste de Forslag, Regjeringen i saadant Øiemed fremsætter. Dette skeede allerede i 1713, og Parliamentets Ret dertil er senere gjentagende Gange anerkjendt af Regjeringen, navnlig i Anledning af Handelstractaten med Frankrige af 23 Januar 1860. Paa Grund heraf bliver det i Tractater, hvis Udførelse kræver Parliamentets Medvirkning, ofte forbeholdt, at de først skulde træde i Kraft, naar de i saa Henseende fornødne Parliamentsacter ere istandbragte[1]). Selv i Nordamerika har Repræsentanternes Huus allerede i 1796 paastaaet, at det kan negte at bevilge Penge til Dækkelse af en Forpligtelse, der er paalagt Unionen ved en grundlovmæssig istand-

[1]) Chitty, Commercial Law I, 46 og 626; Lord Mahon, History of England, I, Cap. 2; Hansard, Parliamentary History of England for 1869, I, 1380 og 1396; Meier, Abschluss von Staatsverträgen, Side 115—162. I 1886 var man lige paa Nippet til at faa istand en Resolution, hvorved Underhuset forlangte sig alle Tractater forelagte, førend de ratificeredes, men man veg dog tilbage for de practiske Betænkeligheder ved et saadant Skridt, Bryce, American Commonwealth, Cap. 11, Noten.

bragt Tractat. Repræsentanternes Huus har hidtil vistnok aldrig dristet sig til at afslaa saadan Bevilgning, men i den senere Tid har Præsidenten og Senatet, naar de afslutte en Tractat, hvis Iværksættelse kræver Bevilgning eller anden Medvirkning af den lovgivende Magt, begyndt at forbeholde sig, at Tractaten ei skal træde i Kraft, førend de fornødne Love ere istandbragte, see som Exempel Conventionen med Danmark om Sundtoldens Ophævelse af 11 April 1857, Art. 6, og Domstolene have i alt Fald ved en enkelt Leilighed antaget, at dette fulgte af Grundloven [1]).

Hvad det europæiske Fastland angaaer, saa har man i de Lande, hvis Grundlove tie om Forholdet mellem Kongens Myndighed til at indgaa Tractater og Nationalrepræsentationens Rettigheder, fulgt den engelske constitutionelle Praxis. Naar en af den franske Konge afsluttet Tractat indeholdt nogen Bestemmelse, som alene kunde iværksættes ved Kammernes Medvirkning, antoges det, saalænge Chartet af 1830 bestod, at disse kunde negte den. Saaledes afslog Deputeretkammeret at bevilge den Sum, Frankrige ved Tractaten af 4 Juli 1831 havde forpligtet sig til at betale Nordamerika som Erstatning for den Skade, nordamerikanske Fartøier havde lidt ved ulovlige Beslaglæggelser i det første Keiserdømmes Tid. Samme Lære opstilles i den senere Tid ogsaa i Tydskland [2]). I Sverige har det siden 1809 altid været anseet som en selvforstaaelig Sag, at Kongen under Udøvelsen af sin Myndighed efter Regjeringsformens § 12 til at slutte Tractater maa holde sig Grundlovens øvrige Forskrifter efterrettelig. Han maa saaledes ikke frivilligen afstaa

---

[1]) Story, Commentaries on the Constitution of the United States, § 1508; Kent, Commentaries on the American Law, 1860, I, 309 til 311; Sedgwick, Statutory and Constitutional Law, Cap. IX; E. Meier, Staatsverträge, Side 163—211; Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten, i Marqvardsens Handbuch, Side 108 til 111 indeholder en fortrinlig Fremstilling af Emnet.

[2]) Zachariä, deutsches Staatsrecht, § 215, No. 2; Zöpfl, deutsches Staatsrecht, § 397, IV, No. 2; Laband Staatsrecht des deutschen Reiches, I, 659 ff.

nogen Deel af Landet, heller ikke uden Rigsdagens Samtykke belaste Riget med Gjæld, Regjeringsformens § 76, paabyde nye Skatter, § 73, disponere over offentlige Eiendomme eller Midler, §§ 64, 66, 68, 72, eller overhovedet forandre saadanne Love eller Bestemmelser, som alene kunne istandbringes ved Rigsdagens Medvirkning [1]). Og saafremt Kongen i noget af de Lande, hvis Grundlove med Hensyn til visse Slags Tractater foreskrive, at de behøve Samtykke af Nationalrepræsentationen, afslutter en Tractat af andet Slags, der dog kun kan udføres gjennem Lovforandringer eller andre Foranstaltninger, som kræve Medvirkning af Repræsentationen, saa erkjendes det overalt, at Tractaten ikke bliver virksom, førend denne Medvirkning bliver ydet, og at Repræsentationen saaledes har i alt Fald practisk Adgang til at hindre, at Tractaten bliver godvilligen opfyldt.

§ 8. Af den ovenfor udviklede Lære har man villet udlede, at de Tractater, Kongen afslutter paa egen Haand, men som ikke kunne opfyldes uden en Medvirkning fra Nationalrepræsentationens Side, hvilke denne er berettiget til at negte, maa ansees afsluttede under det stiltiende, men nødvendige Forbehold, at Nationalrepræsentationen virkelig fatter de i saa Henseende fornødne Beslutninger, med andre Ord, at deslige Tractater ikke ere folkeretligt forbindende, førend disse Beslutninger ere istandbragte. Det er, siger man, en anerkjendt Sag, at en Tractat kun er gyldig, forsaavidt den er sluttet af den Autoritet, som har en efter Rigets Grundlov tilstrækkelig Bemyndigelse dertil. Overeenskomster med private Personer blive ikke forbindende for Staten, hvis Kongen eller den, som paa Statens Vegne har afsluttet dem, herved har overskredet sin Beføielse. Og nogen Grund til at opstille en anden Regel om Gyldigheden af Overeenskomster afsluttede med fremmede Magter er der ikke. Strander en gyldigen afsluttet Tractats Opfyldelse derpaa, at Domstolene i den ene af de contraherende Stater

---

[1]) Naumann, Sveriges Statsförfatningsrätt, II, 142 ff.; Rydin, Föreningen emellan Sverige och Norge, Side 344.

urettelig negte sin Medvirkning til Opretholdelse af Tractatens Bestemmelser, saa giver dette vistnok den anden Stat retmæssig Aarsag til Anvendelse af folkeretlige Tvangsmidler. Men Tingen stiller sig anderledes, hvis Opfyldelsen hindres derved, at den ene Stats Nationalrepræsentation bruger sin grundlovmæssige Ret til at negte sin Medvirkning. Heri ligger nemlig intet Retsbrud[1]).

Spørgsmaalet tilhører Folkeretten. Hvor stor statsretlig Betydning det end har, kan det derfor ikke besvares efter vedkommende Staters Grundlove. Det er langt fra, at den ovenfor udviklede Synsmaade er almindeligt antagen. Det er, bemærker man fra den anden Side, intet til Hinder for, at den, som paa een Gang styrer et Samfunds indre Anliggender og repræsenterer det lige overfor andre, kan have en Competence, som strækker sig videre i sidste end i første Retning. Og paa den internationale Politiks Omraade er det særligt magtpaaliggende, at Staternes Repræsentanter have en Bemyndigelse, hvis Omfang ei kan være Gjenstand for Tvivl eller foranledige Udflugter. Det er derfor baade retlig muligt og i sig selv hensigtsmæssigt, at de af Monarkerne uden Forbehold afsluttede Overeenskomster ubetinget ansees folkeretligt forbindende. Denne Anskuelse maa siges at være gjældende i den engelske Statsret, hvilket især viser sig deri, at den engelske Regjering, naar den afslutter nogen Tractat, til hvis Udførelse en Parliamentsact udkræves, pleier udtrykkelig at forbeholde sig, at den ikke skal træde i Kraft, før den fornødne Parliamentsact er istandbragt. Ligeledes forstaaes den belgiske Grundlov saaledes, at de af Kongen afsluttede Tractater ere folkeretligt forbindende, og at Kammernes Samtykke kun er nødvendigt for at iværksætte dem. I Preussen var Spørgsmaalet omtvistet, ei heller er man enig om, at det tydske Riges Grundlov § 11 tillægger de af Keiseren afsluttede Tractater folkeretlig Gyldighed, selv om de ei blive antagne af Rigsdagen, men dette synes

---

[1]) Denne Anskuelse er udviklet og forsvaret af E. Meier i hans ovenfor nævnte Værk, Abschluss von Staatsverträgen, ligeledes af Jellinek, Gesetz und Verordnung, Side 177—180 og 341—366.

dog at være forudsat under Forhandlingerne angaaende Paragraphens Istandbringelse [1]).

Det maa vistnok ogsaa erkjendes, at man ikke uden videre kan negte en Tractat folkeretlige Virkninger, blot fordi Nationalrepræsentationen i Overeensstemmelse med sin grundlovmæssige Ret fatter Beslutninger, som gjøre det umuligt for Kongen at gjennemføre Tractaten. Allerede Analogien af, hvad der gjælder om Overeenskomster mellem Statens udøvende Magt og private Personer, forbyder dette. Som ovenfor i Cap. 45, § 10, udviklet, kan Staten under visse Betingelser være bunden ved saadanne Overeenskomster, selv om Kongen eller den af hans Underordnede, som har afsluttet dem, deri har truffet Bestemmelser, som ikke grundlovmæssigen kunne opfyldes uden Nationalrepræsentationens Medvirkning. Det samme maa saameget mere gjælde, hvis Medcontrahenten er en fremmed Magt. Thi denne kan ikke være forpligtet til at kjende alle de Love og Retsafgjørelser, gjennem hvilke Kongens Myndighed ligeoverfor Nationalrepræsentationen er begrændset, men maa til en vis Grad kunne stole paa, at han ikke tiltager sig større Ret, end der virkelig tilkommer ham. Hvis den fremmede Stat i Tillid hertil paa sin Side har opfyldt Tractaten, lader det sig vanskeligt negte, at denne Stat efter naturlige Retsgrundsætninger derved har erhvervet et Krav paa Vederlag. Dette er aldeles ubestrideligt, saafremt den af de contraherende Magter, hvis Nationalrepræsentation erklærer sig ubunden ved Tractaten, gjennem denne har høstet øconomiske Fordele enten for sig selv eller sine Undersaatter. Ligeledes dersom Nationalrepræsentationen under

[1]) Wheaton, Elements of International Law, Part. III, Cap. 2, § 7; Preussisk Commissionsbetænkning, forfattet af Gneist og aftrykt hos Meier, Side 337—368; Thimus, Droit public Belge, II, 174, Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, I, 634—652. For Danmarks Vedkommende hævdes samme Anskuelse af Matzen, den danske Statsforfatningsret, III, anden Udgave, Side 179—195, medens den modsatte forsvaredes af Holck, Statsforfatningsret, I, 281—283.

sin Granskning af tidligere Tractater har undladt at gjøre Anmærkning ved Bestemmelser af samme Slags som de nye, den vil tilsidesætte.

Hvad der nu er forklaret, kan imidlertid ikke paaberaabes til Støtte for den Lære, hvorefter enhver Tractat skulde være folkeretligt forbindende, selv om Kongen ved at afslutte den uden Forbehold af Nationalrepræsentationens Samtykke utvivlsomt og vitterligt for alle har gjort Indgreb i dennes Rettigheder. En saadan Sætning fører meget længere, end sund Retsopfatning tillader. I Virkeligheden er den uanvendelig mod Stormagterne og kommer kun til at binde smaa Stater lige over for dem. Just derfor bør smaa Stater være forberedte paa, at Sætningen gjøres gjældende imod dem. Afsluttes der nogen Tractat, som ei kan iværksættes nden Nationalrepræsentationens Medvirkning, maa det derfor være Regjeringens Pligt at paasee, at dette forebygges, hvilket skeer, naar det i selve Tractaten vedtages, at den kun skal være gyldig, saafremt Nationalrepræsentationen samtykker deri. Undladelse heraf kan alene forsvares, hvor en overlegen fremmed Magt fremtvinger Tractatens Indgaaelse ved Trudsel med Krig.

§ 9. Da Kongens Myndighed til at slutte Tractater er indskrænket ved Storthingets Rettigheder, kunde man fristes til at opstille den Lære, at han er berettiget til at indgaa paa enhver Overeenskomst, han selv har grundlovmæssige Midler til at opretholde, men uberettiget til at indgaa paa nogen Overeenskomst, som vilde hindre fuldstændig Iværksættelse af Bestemmelser, Storthinget ifølge Grundloven kan fatte uden Kongens Medvirkning eller endog mod hans Villie. Vor Forfatnings Eiendommeligheder gjøre det imidlertid umuligt at gjennemføre disse Sætninger. Enhver af dem vilde lede til Resultater, der ere saa uantagelige, at man aldrig engang har forsøgt at gjøre dem gjældende.

Den rette Begrændsning af Kongens heromhandlede Myndighed kan først komme frem ved at undersøge dens Anvendelse i forskjellige Retninger med stadigt Hensyn til vor constitutionelle Praxis.

§ 10. For det første er det da klart, at Kongen ikke ved international Overeenskomst maa indgaa paa noget, der ligefrem strider mod Grundlovens Forskrifter, f. Ex. at overlade en Deel af den norske Krigsmagt i fremmed Tjeneste, § 25, eller at undertrykke et her i Riget udkommende Blad, Grls. § 100. Det var for at hævde denne Grundsætning, vedkommende Storthingscomitee i 1839 ankede over, at Tractaten med Nordamerika af 14 Juli 1827, Art. 1, havde bestemt, at nordamerikanske Borgere skulde have Ret til at opholde sig her i Norge, uden at der i saa Henseende var gjort nogen Undtagelse med Hensyn til nordamerikanske Jøder, hvilket efter det Indhold, Grls. § 2 dengang havde, burde være skeet[1]).

En Feil af samme Slags var det ogsaa, at Tractaten med Grækenland af $\frac{4 \text{ December}}{22 \text{ November}}$ 1836, Art. 9, uden Forbehold tilsagde Grækere for deres Personer og Eiendomme samme Rettigheder, Privilegier, Begunstigelser og Fritagelser i Norge, som vare eller bleve tilstaaede Nordmænd, en Bestemmelse, der kom i Strid med Grls. § 92.

Forbyder Grundloven et vist Slags Foranstaltninger uden Storthingets Samtykke, maa Kongen, hvis han vil forpligte sig til at træffe en saadan, i Tractaten gjøre Forpligtelsens Gyldighed afhængig af, at Storthinget meddeler Samtykket. Efter Grls. § 25 maa Kongen saaledes ikke paa egen Haand forbinde sig til at sende Norges Tropper og Roflotille en fremmed Magt til Hjælp mod fiendtligt Anfald. Thi en saadan Handling vilde fra Norges Side blive en Angrebskrig, medmindre Fienden samtidigt havde anfaldt ogsaa de forenede Riger.

§ 11. Forholdet mellem den lovgivende Myndighed og Kongens Ret til at indgaa Tractater er i een Henseende uomtvistelig. Han maa ikke paa denne Maade vedtage noget, der strider mod en bestaaende Lov. Denne Sætning er vel af og til ved Uopmærksomhed bleven tilsidesat. Men den er paa den ene Side stadig gjort gjældende af de Stor-

---

[1]) Storth. Forh. 1839, VIII, Side 55.

thingscomiteer, som har havt Tractaterne til Granskning [1]. paa den anden Side ogsaa uforbeholdent anerkjendt af den norske Regjering [2]. Vil Lovgivningen tillade Kongen tractatmæssigen at indgaa paa Bestemmelser, som stride mod nogen af dens Forskrifter, maa den meddele ham fornøden Bemyndigelse, saaledes som skeet er f. Ex. ved Lov 26 Aug. 1854 om den indenlandske Kystfart. Medens Værnepligtsloven af 26 Aug. 1854, §§ 8—13 gjorde her i Landet boende Udlændinger værnepligtige, medmindre de vare anerkjendte som virkelige Consuler for nogen fremmed Magt, er det Hensigten med Værnepligtsloven af 12 Oct. 1857, § 41 og 12 Mai 1866, § 12, at aabne Kongen Adgang til at slutte Conventioner, der fritage dem for denne Byrde.

§ 12. I den engelske Statsret negter man ikke ubetinget Kongens Berettigelse til tractatmæssigen at vedtage Forskrifter, som blive bindende for private Personer. Ved en enkelt Leilighed har man ogsaa hos os antaget, at dette kunde gaa an. Thi da Kongen ved Tractaten med Storbritannien om Slavehandelens Afskaffelse af 6 Novbr. 1824, Art. 4, havde anordnet blandede Domstole til at paakjende Opbringelsen af Slaveskibe, udtalte den Storthingscomitee, som havde Tractaten til Granskning, at Kongen herved ikke havde overskredet Grændserne for sin Myndighed [3]. Dette havde maaskee sin Grund deri, at man overhovedet ikke har dristet sig til ganske at negte Kongens Myndighed til af egen Magtfuldkommenhed at oprette Domstole ved almindelig Resolution. Under enhver Omstændighed kan dog Kongen aldrig engang ved Tractat fastsætte nogen Straf, Grls. § 96, og heraf sluttede Comiteen, at de af ham nedsatte Domstole ikke heller kunne idømme criminelt Ansvar. Den rette Mening er dog udentvivl, at Kongen, hvis han i en Tractat vil vedtage nogen Bestemmelse, som griber ind i private Personers Rettigheder, men som han ikke kunde give ved

[1] See navnlig Storth. Forh. 1839, VIII, 51, og 1842. IX, 290.

[2] See f. Ex. Storth. Forh. 1839, VIII, 61 og 64.

[3] Storth. Forh. 1827, IX, 132.

Resolution, maa gjøre Tractatens Gyldighed afhængig af, at den fornødne Lovbestemmelse til Tractatens Iværksættelse ved dets Medvirkning bliver istandbragt. Dette flyder af, hvad der er udviklet i nærværende Capitels § 5. Jvfr. Lov om Beskyttelse af undersøiske Telegrafkabler af 14 Juni 1884, § 6, hvilken Lov blev given før den der omhandllede Convention kom istand. Denne blev nemlig først ratificeret for de forenede Rigers Vedkommende 4 Decbr. 1884, og findes ikke i Lovtidenden førend under 7 Juli 1887.

§ 13. Forsaavidt derimod et Anliggende vedrørende Forholdet til en fremmed Magt eller dens Undersaatters Stilling her i Riget henhører under Kongen, saaledes at han har Adgang til at ordne det gjennem almindelige Resolutioner, maa han ogsaa have formel Ret til derom inden samme Grændse at vedtage tractatmæssige Bestemmelser. Hvorvidt det er tjenligst at ordne Sagen eensidigt eller at binde Riget gjennem Overeenskomst, er nemlig noget, Grundloven har henlagt under Kongen. Saaledes vilde han, selv om Criminallovens 1--6 ikke havde hjemlet ham Ret dertil, kunne have afsluttet Overeenskomster om Udlevering af Udlændinger, som paa Grund af Forbrydelser rømme hid, see nærværende Værks Cap. 8, § 11. Toldloven af 28 Juli 1824, § 14, den nuværende Toldtarifs § 12, Arvelov 31 Juli 1854, § 66, samt Loven om Skrifteiendomsretten af 8 Juni 1876, § 46, ere ogsaa byggede paa den Forudsætning, at Lovgivningen ved at bemyndige Kongen til at ordne de her omhandlede Gjenstande ved Resolution tillige bemyndiger ham til at ordne dem ved Tractat[1]).

Hvad enten Kongens Hjemmel til at raade over et saadant Anliggende hviler paa en udtrykkelig Bemyndigelse af Lovgivningen eller derpaa, at Storthinget har undladt enten gjennem Lov eller Betingelser knyttede til Bevilgningen af de Gjenstanden vedkommende Udgifter at give de fornødne Forskrifter om denne, kan Storthinget, efter

[1]) Indstilling fra den kongelige Commission angaaende Toldtariffen Christiania 1841, Side 76; Storth. Forh. 1865, VIII, 195.

hvad forhen i Cap. 36, § 8, er udviklet, gjennem Lov ophæve eller forandre de Bestemmelser, Kongen ved almindelige Resolutioner desangaaende har afgivet. Har han derimod ordnet Anliggendet ved Tractat, bliver denne vel ikke til Hinder for, at der gives en Lov af modsat Indhold, men dog for, at Loven, saalænge Tractaten bestaaer, bringes til Anvendelse mod det fremmede Rige, med hvilket Tractaten er afsluttet, eller mod dets Undersaatter. Kongen har saaledes, for at nævne et Exempel, ved de internationale Telegraphconventioner af 7 August 1865, Art. 5, 27 Novbr. 1868 og 1 Juli 1872, Art. 4, samt den nugjældende af 2 Decbr. 1890, XXXIII, vedtaget visse Regler for den Orden, hvori Telegrammer skulle befordres. Følgen heraf er, at ingen ny Lov, som bestemte en anden Befordringsorden, kunde træde i Virksomhed, saalænge saadanne Tractater bestaa. Desuagtet er det klart og har aldrig været omtvistet, at Kongen uden Storthingets Samtykke kan afslutte dem. Det kan altsaa ikke siges, at Kongen er ganske uberettiget til at indgaa Tractater, som binde den lovgivende Myndighed.

§ 14. Fremmede Magters Undersaatter nyde her i Landet mange Rettigheder med en af Kongen uafhængig Hjemmel, nemlig enten i Kraft af den naturlige Frihed, saavel Udlændinger som Indlændinger have til at foretage, hvad der ikke ved Lov er dem forbudt, eller i Kraft af Lovgivningens udtrykkelige Bestemmelser. Hvorvidt Kongen uden Storthingets Samtykke ved Tractat kan tilsikre dem Bibeholdelsen af saadanne Rettigheder, er et Spørgsmaal, som hos os har været Gjenstand for Meningsforskjel. Regjeringen har nemlig ved een Leilighed besvaret det negtende. Under Forhandlingerne angaaende Istandbringelsen af Handelstractaterne med Frankrige og i Anledning af et Forlangende fra dette Lands Side erklærede nemlig Regjeringen i et Foredrag af 7 Decbr. 1864[1]) Kongen uberettiget til at vedtage en Overeenskomst, hvorved en fremmed Magts Un-

[1]) Storth. Forh. 1865, III, S. No. 14, Side 78.

dersaatter tillagdes den Beskyttelse mod Eftertryk, som dengang umiddelbart ifølge Loven af 13 Septbr. 1830, jvfr. Fr. 7 Januar 1741, Lov 12 Octbr. 1857 og Crl. 22—20 tilkom ikke alene norske Borgere, men ogsaa fremmede Landes Undersaatter for de Skrifter, hvortil de havde Forlagsret, saafremt deres Hjemlands Lovgivning forbød Eftertryk af Skrifter, tilhørende norske Borgere. Efter Regjeringens Mening maatte Storthinget, saalænge der ikke ved Lov var givet Kongen udtrykkelig Bemyndigelse til at slutte en saadan Overeenskomst, have Adgang til naarsomhelst at forandre de omhandlede Love og derved betage Overeenskomsterne deres Gyldighed. I andre Lande anerkjendes ingen saadan Indskrænkning i Kongens Myndighed. Derom kan der heller ikke blive Tale i Stater, hvor Kongen har absolut Veto og altsaa har det i sin Magt at hindre Istandbringelsen af enhver Lov, som vilde stride mod den Forpligtelse, han ved en Tractat har paalagt Riget. Hos os gjælder derimod ikke dette, idet vor Konge kun har suspensivt Veto. Afgjørende til Fordeel for den Mening, at Tractater af det omhandlede Slags behøve Storthingets Samtykke, er dog ikke sidstnævnte Betragtning. Som i forrige Paragraph paaviist, maa det nemlig indrømmes, at Kongen ved Tractat paa det der omhandlede Feldt binder den lovgivende Myndighed. I Lighed dermed antages her det samme. Saa er vor constitutionelle Praxis. Vi have et ikke lidet Antal af Tractater, byggede paa den Synsmaade, at Kongen ved saadanne Overeenskomster kan tilsige en fremmed Magt, at dens Undersaatter skulle beholde den Ligeberettigelse med norske Borgere, der efter den gjældende Regel i noget Punct tilkommer dem, eller hvilkensomhelst anden Frihed eller Rettighed, de ved Tractatens Indgaaelse nyde her i Landet, eller at de skulle erholde samme Begunstigelser, som i Fremtiden tilstaaes nogen anden Magts Undersaatter. I Overeensstemmelse med, hvad Fr. 17 Juli 1789, § 21, tillod alle fremmede, forbeholdt saaledes Handelstractaten med Rusland af 10 September 1817, Art. 13, russiske Fartøier, som kom fra det hvide Hav til de finmarkske Kjøbstæder, Ret til i fire Uger at sælge deres Varer ikke alene

til Stedets Kjøbmænd men ogsaa til Almuen eller norske Fartøier. Ved Istandbringelsen af Loven om Liggedage af 28 Juli 1824, § 10, erkjendte Storthinget, at hiin Bestemmelse, der ligetil 1845 gjentoges i alle senere Handelstractater med Rusland, var bindende for den lovgivende Myndighed, og at saa mange Liggedage altsaa fremdeles tilkom de russiske Fartøier i Finmarken, uagtet Liggedagenes Antal i Kjøb- og Ladestederne i det øvrige Rige nedsattes til fire[1]). See fremdeles Tractaterne med Storbritannien af 18 Marts 1826, Art. 9, med Bremen og Hamborg af 1 Mai 1841, Art. 2, 3 og 5; med Oldenborg 1 April 1843, Art. 2, 3 og 5; med Mecklenborg 10 Octbr. 1846, Art. 2 og 7; med Nederlandene 25 Septbr. 1847, Art. 3; med Lybæk 14 Septbr. 1852, Art. 2 og 7; med Sandwichsøerne 1 Juli 1852, Art. 3; med Persien 29 August 1859, Art. 3; med Tyrkiet 29 April 1862, Art. 4, 5 og 19; med Østerrige 8 April 1874, Art. 1—3. Disse Bestemmelser angaa oftest, men ikke altid Handel og Søfart. Exempler paa videregaaende Begunstigelser findes i Tractaten med Spanien af 30 Juli 1871, Art. 1, hvorved Kongen har tillagt spanske Undersaatter fri Religionsøvelse overeensstemmende med Norges Love. Herved er Storthinget vel forbeholdt Adgang til at træffe forandrede Bestemmelser om Betingelserne for fri Religionsøvelse, men saalænge Tractaten bestaaer, hindret fra ganske at betage spanske Undersaatter Retten dertil. Ved Conventionen af 14 Juni 1871 med Nordamerika om Udvandreres Nationalitet samt denne Conventions Tillægsprotocol er Norge forpligtet til at behandle udvandrede Normænd som nordamerikanske Borgere, naar de have vundet amerikansk Borgerret og ere løste fra sit undersaatlige Forhold til Norge, samt i ethvert Tilfælde, naar de have opholdt sig i Amerika i mindst fem Aar. Ved Declaration af 26 Juni 1872 med Tydskland er det bestemt, at Tydskere i Norge skulle nyde samme Beskyttelse for sine Varemærker, Mønstre, Fabrik- og Handelsstempler som Landets egne

---

[1]) Storth. Forh. 1824, V, 695, jvfr. Storth. Forh. 1836, II, 365.

Undersaatter. Denne Overeenskomst hviler kun paa en Hjemmel af det Slags, Regjeringen i Foredraget af 7 Decbr. 1864 erklærede utilstrækkelig. Thi Beskyttelsen for Fabrikstempler indeholdes i Crl. 21—12, der ikke bemyndiger Kongen til at afslutte nogen Overeenskomst med fremmede Stater, hvorved Lovgivningens Herredømme over Forholdet indskrænkes. Dette gjælder ogsaa om Tractaten med Østerrige af 8 April 1874, Art. 1, forsaavidt den tilsiger østerrigske Undersaatter samme Begunstigelser, som i Henseende til Industri maatte tilkomme norske Undersaatter. Mod Kongens Ret til paa egen Haand at afslutte saadanne Overeenskomster har Storthinget aldrig gjort nogen Indvending.

I de nævnte Tilfælde handles der dog kun om fremmede Undersaatters Rettigheder i Norge. Ved Conventionen med Nordamerika af 14 Juni 1871, Art. 2, er Kongen gaaet et Skridt videre, idet han har forpligtet Norge til ikke at belægge Udvandring med Straf, medmindre denne Handling indeholder nogen særskilt mod Norge eller norsk Undersaat begaaet Forbrydelse, saasom Rømning fra Krigstjeneste eller Fartøi. Det er dog et Spørgsmaal, om Kongen gjennem Tractat paa egen Haand kunde vedtage hvilkensomhelst Bestemmelse, som hverken stred mod bestaaende Lov eller greb ind i private Borgeres Handlefrihed, f. Ex. forpligtede Riget til at beholde det ved Loven af 22 Mai 1875 indførte metriske Maal- og Vægtsystem.

§ 15. Til Tractater, der fritage fremmede Magters Undersaatter for allerede paalagte Afgifter, behøves Storthingets Samtykke, Grl.s § 18. Der haves fra tidligere Dage et Par Exempler paa, at denne Regel er bleven tilsidesat af Uopmærksomhed eller paa Grund af særegne Omstændigheder, see Tractaten med Nordamerica af 4 Juli 1827, Art. 8, og med Rusland af $^{23}/_{11}$ Juni 1824, Art. 4. Begge Feil paataltes af vedkommende Storthingscomiteer[1]), og den sidste

---

[1]) Storth. Forh. 1836—1837, V, 178—187 og 1839, VIII, 56.

rettedes ved Tractaten af $\frac{8 \text{ Mai}}{28 \text{ April}}$ 1838, Art. 5. Til at slutte Conventioner om Ophævelsen af de i Lovbogens 5—2—77 og 79 omhandlede Sjette- og Tiendepenge anseer Storthinget dog Kongen berettiget. Vel har det aldrig meddeelt ham nogen Bemyndigelse dertil, men allerede før 1814 havde den souveræne Konge indgaaet saa mange Overeenskomster af dette Slags, at vor constitutionelle Konge ved at forflere dem kun gjennemfører en ved Enevældets Afskaffelse antagen statsretlig Regel.

Er det ved Paalægget af en Afgift Storthingets Hensigt, at Kongen skal kunne nedsætte den for fremmede Staters Undersaatter, maa det altsaa i Loven eller Skattebeslutningen meddele ham udtrykkelig Bemyndigelse dertil. Men har han faaet Bemyndigelse til at gjøre dette ved Resolution, saa ligger deri, at han tillige kan gjøre det ved Tractat, altsaa paa en Maade, der binder Storthinget, saalænge Tractaten bestaaer. Dette har altid været Forudsætningen, see Lovene om Postvæsenet af 12 Aug. 1848, § 7 og 3 Mai 1871, § 50, 12 Mai 1888 § 58 samt, hvad angaaer Told- og Skibsafgifterne i Tidsrummet før 1842, Toldloven af 28 Juli 1824, § 14, der bestemte, at upriviligerede fremmede Nationers Fartøier og de deri førte Varer skulle betale 50 pCt. Tillæg, men tillod Kongen ved specielle Ordres til Toldstederne herfor at fritage de Nationer, som behandlede norske Fartøier lige med sine egne. Denne Bestemmelse overflyttedes senere til at Toldtariffen, første Gang ved Tariffen af 23 Sept. 1842, § 8. I Tariffen af 5 Marts 1866, § 12, og de senere Toldtariffer har den faaet en forandret Affattelse. Hovedregelen er nu, at fremmede Skibe og Varer, som føres i dem, ikke ere underkastede andre eller høiere Afgifter end norske Fartøier og de Varer, som ind- eller udføres i disse. Men derhos tillader Tariffen Kongen at forhøie Vare- og Skibsafgifterne for fremmede Nationer. Denne Forandring i Regelens Affatning har imidlertid ingen Indflydelse paa Kongens Ret til at slutte Handels- og Skibsfartstractater, hvorved han for længere Tid end Budgetterminen tilsiger fremmede Fartøier Ligeberettigelse med norske i den heromhandlede Henseende, jvfr. Cap. 41, § 16.

I Oveerensstemmelse hermed og i Lighed med, hvad der er udviklet i nærværende Capitels § 14 om Forholdet mellem Tractater og Love, antages det, at Kongen ogsaa med Hensyn til andre Afgifter ved Tractat kan hjemle Udlændinger den Ligeberettigelse med Indlændinger, som maatte tilkomme dem, da Tractaten afsluttedes, see Tractaten med Grækenland af $\frac{4 \text{ December}}{22 \text{ November}}$ 1836, Art. 9, med Belgien af 7 Aug. 1863, Art. 1—3, med Østerrige af 8 April 1874, Art. 1. Sagen kunde tænkes at faa practisk Betydning, hvis der blev Spørgsmaal om at lægge en Skat paa Handelsreisende, som blot skulde ramme fremmede, ikke norske Undersaatter. Bortseet fra Tractaten med Grækenland gives der neppe nogen Overeenskomst, som indskrænker Anvendelsen af Loven af 26 Mai 1877 om Skat paa Udlændinger, der ville drive Jagt her i Riget.

Vilde man fastholde den Sætning, at Kongen ved Tractat kan indgaa paa enhver Bestemmelse, han har grundlovmæssige Midler til at opretholde, maatte man endog antage, at han paa saadan Maade uden Storthingets Samtykke kunde forpligte Riget til ikke at paalægge Afgifter af et vist Slags eller efter høiere Maalestok end i Tractaten bestemt. Thi alle Skatter bortfalde efter Grl.s § 75 [a], og de Beslutninger, hvorved Storthinget fornyer dem, kunne ikke gjentages med den i Grl.s § 79 bestemte Virkning. At Kongen gjennem sin Myndighed til at slutte Tractater skulde kunne tilrive sig et saavidt gaaende Herredømme over Skattevæsenets Ordning, vilde dog komme i altfor bestemt Strid med vor Grundlovs Princip for Magtfordelingen. Regjeringen har heller aldrig gjort noget Forsøg paa at hævde Kongen en saadan Ret. Tvertimod har den ved Istandbringelsen af Handelstractaten med Frankrige af 22de Marts 1865, § 16, og flere senere Tractater erkjendt, at det hos os var constitutionelt nødvendigt at indhente Storthingets Samtykke til deslige Tratacter [1]). Men naar saadant Samtykke er forbeholdt til en Tractat om Nedsættelse af Toldafgiften, kan Kon-

[1]) Storth. Forh. 1865—1866, III, S. No. 14, Side 7, 48 og 49.

gen i Kraft af Grl.s § 17 ved provisorisk Anordning bestemme, at den strax skal træde i Kraft, see prov. Anordn. 18 Marts 1865.

§ 16. Uden Forbehold af Storthingets Samtykke kan Kongen ikke paabinde Statscassen Udgifter, Grl.s § 75 [d], jvfr. Tractaterne om Afløsning af Øresundstolden 3 April 1857, Art. 8, Stadetolden 7 Juli 1861, Art. 6 og Scheldetolden af 7 Aug. 1863, Art. 6. Noget anderledes stiller Sagen sig, hvis der er Tale ikke om at stifte en ny Gjældsforpligtelse, men om at afgjøre, hvorvidt en fremmed Fordring er gyldig eller ei. Saafremt dennes Gyldighed rettelig maa anerkjendes, kan Kongen, ligesaalidt naar den er reist af en fremmed Magt, som naar den tilkommer en privat Mand, være forpligtet til at indhente Storthingets Samtykke til at opfylde den, see ovenfor Cap. 45, § 9. Er Fordringens Gyldighed eller Størrelse tvivlsom, bør Storthinget ikke forbigaaes. Men om denne Sætning skal kunnne opretholdes, beroer ikke altid paa de norske Statsmagter. Saaledes blev Kongen, uagtet han i Conventionen med Danmark om Opgjørelsen af det dansk-norske Monarkies Statsgjæld af 2 Sept. 1819, Art. 5, forbeholdt sig at forelægge den for Storthinget, nødsaget til, allerede før dette var skeet, at paabegynde Afbetalingen af den Gjæld til Danmark, Conventionen paalagde Norge. Og ved Trudsel om Tvangsforholdsregler mod de forenede Riger nødte England i den saakaldte Bodøsag Kongen til at afslutte en Overeenskomst af 21 Juni 1821, hvorved han uden Forbehold af Storthingets Samtykke forpligtede den norske Statscasse til at udbetale en Deel engelske Smuglere, hvis Skibe og Ladninger lovligen vare beslaglagte af det norske Toldvæsen, en Skadeserstatning af 18,000 Lstrl. Protocolcomiteen i 1827 foreslog i den Anledning at sætte Medlemmerne af Statsraadsafdelingen i Stockholm under Rigsret. Men Odelsthinget undlod Tiltale og besluttede, at de udbetalte Summer skulde passere til endelig Udgift for Statscassen [1]).

---

[1]) Storth. Forh. 1827, V, 166—181; 1830, III, 749 og 784; 1839, VIII, 93—137.

§ 17. Over de Retsforhold, der hvile heelt ud paa Folkerettens almindelige Grundsætninger eller paa folkeretlig Hævd og altsaa ligge udenfor den norske Lovgivnings Herredømme, har Kongen en af Storthingets Samtykke uafhængig Raadighed. Dette gjælder ikke blot, naar den Tractat, Kongen afslutter om saadanne Forhold, kun indeholder Instructioner for Tjenestemænd, han ogsaa vilde kunne give gjennem almindelig Resolution, saasom den Act af 13 Dec. 1864, hvorved Kongen tiltraadte Conventionen til Genf af 22 August samme Aar om den militære Sygepleie i Felt, men ogsaa hvor den angaaer private Personers ved den almindelige Folkeret engang bestemte Rettigheder og Forpligtelser. Saaledes har Kongen paa egen Haand gjennem Tractaterne om Slavehandelen af 6 Nov. 1824 Art. 2 og 3 og 21 Mai 1836, Art. 1, tilstaaet brittiske og franske Krigsskibe Ret til under visse Betingelser at visitere og opbringe norske Coffardiskibe. Ved Conventionen om Øresundstolden af 23 Aug. 1841, § 30, jvfr. Deklarationen af 7 April 1842 og Rsl. 9 Januar 1843 indgik Kongen paa en ikke ubetydelig Forhøielse af den Fyrafgift, som ved Klareringen i Helsingør afkrævedes norske Fartøier. Det er ogsaa klart, at Kongen paa egen Haand vil kunne tiltræde en Tractat om, hvilke Gjenstande der skulle ansees som Krigscontrabande.

Til de vigtigste Exempler paa Udøvelsen af denne Myndighed hører Tractaten med Nordamerica af 4 Juli 1827, § 17, hvorved en Deel Artikler i Tractaten mellem Sverige og Nordamerika af 3 April 1783, der fornemmelig handle om Søkrigsretten, bleve udvidede til Norge; Rsl. 13 Juni 1856, hvorved Kongen tiltraadte den bekjendte Pariserdeclaration af 16 April samme Aar om Grundsætningerne for Søfarten i Krigstid, hvilken Declaration blandt andet bestemte, at Kaperiet skulde være afskaffet, at neutralt Flag beskytter fiendtligt Gods, at neutralt Gods under fiendtligt Flag ei maa beslaglægges, alt forsaavidt Godset ei er Krigscontrabande. At Kongen var berettiget til at indgaa herpaa, erkjendtes af Constitutionscomiteen af 1857 [1]).

---

[1]) Storth. Forh. 1857, VIII, 674.

Sætningen er ubestridelig. Her er nemlig Tale om Bestemmelser, som vedkommende fremmede Magt paa egen Haand kan opstille og gjennem sine egne Organer, sine Domstole, Tropper og Krigsskibe, gjøre gjældende mod norske Undersaatter, der maatte overtræde dem. Hvorvidt en saadan Handlemaade fra den fremmede Magts Side skal søges hæmmet ved folkeretlige Tvangsmidler, er underlagt Kongens Afgjørelse. Følgelig maa han i Forhold som de heromhandlede ved Tractat kunne tillade, betinge eller begrændse den [1]).

§ 18. Om Grændserne for Kongens Ret til at indgaa Fredstraetater, gjælder i det hele taget intet særskilt. Vil han paa Norges Vegne overtage nogen Forpligtelse, som strider mod den bestaaende Lovgivning eller gjør Indgreb i norske Borgeres Rettigheder, saa maa Forpligtelsens Gyldighed betinges af, at de fornødne Love istandbringes. Bliver der Spørgsmaal om at udrede Krigsomkostninger, maa det forbeholdes, at Storthinget bevilger disse eller samtykker i, at de paaheftes Riget som Gjæld.

Ved frivillig Overeenskomst kan Kongen ei engang med Storthingets Samtykke afstaa nogen Deel af Riget, Grl.s § 1. Som før (Cap. 9, § 5) bemærket, kan denne Paragraph ikke antages at indeholde noget Forbud mod tvungne Afstaaelser, og det Spørgsmaal kan saaledes opkomme, hvorvidt Storthingets Samtykke er nødvendigt til saadanne. Det kunde synes urimeligt, at Kongen paa egen Haand ved Freds-

---

[1]) Kongen maatte derfor utvivlsomt ved Tractat have kunnet indrømme engelske Autoriteter den Ret, de ønskede, men ikke vilde tiltage sig, til at afæske norsk Skipper, som indkom til engelsk Havn, Forklaring om Søulykke, der havde truffet ham udenfor engelsk Søterritorium. Thi om England ved Lov havde paalagt fremmede Skippere en saadan Pligt, saa vilde dennes Opfyldelse kunne have været dem aftvungen uden Medvirkning af andre Autoriteter ved Englands egne Domstole og Politi. At en saadan Pligt paalagdes norske Skippere, ikke ved en paa Tractat bygget engelsk Lov, men ved den norske Konges Resolution af 9 Juli 1869, var derimod en Formløshed, Storth. Forh. 1871, VI, 216 til 220, og 1873, VI, O. No. 4, Side 4.

tractat skulde kunne aftræde nogen Deel af Riget, naar Storthingets Samtykke udkræves til den langt mindre vigtige Sag at overtage Krigsomkostninger. Det maa ogsaa erindres, at Landafstaaelser kunne gribe ligefrem forstyrrende ind i den grundlovbestemte Anordning af de constitutionelle Valgdistricter eller i lovbestemte judicielle og administrative Inddelinger, og desuden regelmæssigen vil indbefatte Afhændelse af de i den afstaaede Landsdeel beliggende Statseiendomme. Heri ligger dog neppe tilstrækkelig Føie til at frakjende Kongen heromhandlede Myndighed. Naar man til Udredelsen af Krigsomkostninger eller Overtagelsen af Forpligtelser, som paakalde nye Love, kræver Samtykke af Nationalrepræsentationen, men negter, at dette er nødvendigt til tvungne Landafstaaelser, angiver man sædvanlig som Grund, at de sidste, men ikke de første Slags Fredsvilkaar kunne opfyldes uden Nationalrepræsentationens Medvirkning. Denne Grund er vistnok ikke uden Betydning, men neppe uomtvisteligt afgjørende. Dette tør vel derimod siges om den historiske Kjendsgjerning, at andre Grundlove, som vilde betage Kongen den heromhandlede Myndighed, pleie at træffe udtrykkelig Bestemmelse derom. I de Lande, hvor ingen saadan findes, ansees Nationalrepræsentationens Samtykke ufornødent. Navnlig gjælder dette for Sveriges Vedkommende[1]). I Fredstractaten til Frederikshamn af 17 Sept. 1809, hvorved Finland afstodes, blev saaledes Rigsdagens Stadfæstelse ikke forbeholdt. I England ansees ligeledes Kongen berettiget til at afstaa Dele af Riget uden Samtykke af Parliamentet.

En anden Sag er det, at Storthingets Samtykke maatte ansees nødvendigt til en Aftrædelse af hele Riget, jfr. ovenfor Cap. 2, § 2.

§ 19. Grændsetractaten af $^{14}/_{2}$ Mai 1826, hvorved de saakaldte Fællesdistricter deeltes mellem Norge og Rusland (see ovenfor Cap. 7, § 2), afsluttedes uden Forbehold af

---

[1]) Naumann, Sveriges Statsforfatningsrätt, 1ste Bind, 2det Hefte, Side 3—4; Rydin, Föreningen mellan Sverige och Norge, Side 325.

Storthingets Samtykke. Dette gjorde heller ingen Indvending mod, at Kongen paa egen Haand havde truffet Beslutning herom. Tractaten led imidlertid i eet Punct af en aabenbar Feil. I Artikel 8 var det nemlig ikke alene forbudt de Lapper, som ved Tractaten bleve norske Undersaatter, at lade sine Rener græsse paa det Territorium, som tildeeltes Rusland, men ogsaa bestemt, at Overtrædelser heraf skulde kunne paatales ved norske Domstole og belægges med Straf af Bøder. Denne Bestemmelse kunde ikke bringes til Udførelse uden Storthingets Medvirkning. Tractatens forbindende Kraft burde følgelig været betinget af, at Storthinget vedtog den til Artikelens Udførelse fornødne Lov. Storthinget fandt sig imidlertid tilfredsstillet ved, at Kongelig Proposition til en saadan Lov forelagdes det [1].

§ 20. Kongen kan ikke blot indgaa, men ifølge Sagens Natur og Grundlovens Ord tillige ophæve Tractater. I Regelen behøver han dertil intet Samtykke af Storthinget. Undtagelsesvis bliver dog dette Tilfældet, hvis Kongen ved at ophæve Tractaten opgiver en Ret for Norge eller dets Borgere, der har været erhvervet mod et af Statscassen udredet Vederlag. Uden at tale om, at Kongen ikke paa egen Haand kunde tillade Gjenindførelsen af Øresunds-, Stade- eller Scheldetolden, saa maa Storthingets Samtykke indhentes til en Gjenindførelse af Tonnageafgiften i Belgien, en Forhøielse af Lodspengene i Schelden eller Havneafgifterne i Antwerpen, udover de ved Tractaten med Belgien om Scheldetoldens Afløsning Artikel III bestemte Beløb. Thi Fritagelsen for disse Afgifter er aftalt at skulle være evigvarende og kjøbt for en af Storthinget bevilget Sum. Hermed staaer det ikke i Strid, at Storthinget i 1881 ansaa Kongen berettiget til paa egen Haand at samtykke i, at Belgien forandrede sine Skibsmaalingsregler paa en Maade, ved hvilken Havneudgifterne for de norske Skibe i Antwerpen bleve omtrent 10 pCt. større end ved Tractaten forudsat. Belgien paastod nemlig, at det ifølge denne var berettiget til at

---

[1]) Storth. Forh. 1827, I, 391 og IV, 133—134.

foreskrive en nøiagtigere Skibsmaaling og fik heri Medhold af de øvrige contraherende Magter[1]).

Kan en med Storthingets Samtykke afsluttet Tractat opsiges efter vis Tids Forløb, saa staaer det til Kongen, hvorvidt han da vil gjøre Brug af denne Ret. Han kan altsaa opsige den trods Storthingets Ønske og behøver ikke dets Samtykke til at opsige den. Dette flyder ligefrem af Ordene i Rigsactens § 4.

Er en saadan Tractat paa Grund af Opsigelse traadt ud af Kraft, saa er Storthingets Samtykke til Fornyelsen fornødent overalt, hvor dets Samtykke var nødvendigt til Afslutningen. Hvis en Tractat er opsagt af den fremmede Magt, men endnu ikke traadt ud af Kraft, har Storthinget i 1877 taalt, at Kongen paa egen Haand har forlænget den paa egen Haand. I 1881 gjorde enkelte Repræsentanter Indsigelse mod en lignende Forføining. Adgangen hertil kan dog ikke negtes ham, forsaavidt han om en ny Tractat af samme Indhold med Hjemmel af Grl.s § 17 ved provisorisk Anordning kan bestemme, at den midlertidigen skal træde i Kraft[2]).

§ 21. Samtykket til en Tractat kan naturligviis meddeles ved almindelig Storthingsbeslutning overalt, hvor Tractaten kun paakalder en Medvirkning af Storthingets beskattende eller bevilgende Myndighed eller hvilkensomhelst anden Myndighedsart, der kan udøves af det samlede Storthing.

Hvorvidt den samme Fremgangsmaade er anvendelig, naar Tractatens Opfyldelse kræver, at der gives Bestemmelser, som blot lade sig istandbringe i Lovs Form, var Gjenstand for Tvist i Anledning af den mellem Norge, Sverige og Danmark under 18 Decbr. 1872 med Forbehold af Storthingets Samtykke afsluttede Convention om Myntvæsenet, der alene kunde bringes til Udførelse gjennem en

---

[1]) Storth. Forh. 1881, VI, S., Side 450—451.

[2]) Storth. Forh. 1877, O. No. I, Side 3—5; Odelsth. Tid. 1881, Side 501—505.

Lov, som i sine Hovedtræk stemte med den senere under 17 April 1875 udkomne. Det blev ved denne Leilighed paastaaet, at Sagen maatte behandles saaledes, at den lovgivende Magt fik frie Hænder til at antage eller forkaste Forslaget til den paatænkte Lov, hvilket ikke vilde skee, hvis det samlede Storthing først meddelte sit Samtykke til Conventionen. Thi derved blev Staten bunden og Odelsthing og Lagthing altsaa forpligtede til at istandbringe en med Conventionen stemmende Lov. Heri ligger dog intet Modbeviis. Det er to forskjellige Ting at istandbringe en forbindende Overeenskomst med den fremmede Magt og at give de til Fuldbyrdelse af denne Overeenskomst fornødne Love. Af den Omstændighed, at det sidste tilkommer Afdelingerne, kan ikke sluttes, at det samme gjælder om det første. Hvis Storthinget i Anledning af en forelagt Tractat ikke gjorde andet end at vedtage de af samme paakaldte Love, saa kunde det blive sagt, at Storthinget ikke herved havde opgivet sin Ret til naarsomhelst at forandre disse. Den fremmede Magt, med hvem Tractaten var indgaaet, vilde i saa Fald ikke have erholdt det forlangte bindende Tilsagn og Tractaten ikke være kommen endelig i Stand. Er Storthingets Samtykke enten ifølge selve Grundloven eller ifølge et af Kongen i Tractaten taget Forbehold nødvendigt til at skaffe denne forbindende Kraft, maa derfor Beslutningen herom altid tages i Plenum. Denne Anskuelse blev den seirende paa Storthinget i 1873, uagtet det negtede at stadfæste Conventionen. Paa Storthinget i 1875, som meddeelte sit Samtykke til, at Kongen for Norges Vedkommende tiltraadte Conventionen, blev det ikke engang bestridt, at den her forsvarede Fremgangsmaade var den rette[1]).

[1]) Storth. Tid. 1875, Side 64 ff.